

## Organisierte Kriminalität und Entwicklung: Herausforderungen und Handlungsoptionen in fragilen Staaten Westafrikas

Vorrath, Judith

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Vorrath, J. (2015). *Organisierte Kriminalität und Entwicklung: Herausforderungen und Handlungsoptionen in fragilen Staaten Westafrikas*. (SWP-Studie, 18/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-450442>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Judith Vorrath*

# **Organisierte Kriminalität und Entwicklung**

Herausforderungen und Handlungsoptionen  
in fragilen Staaten Westafrikas

S 18  
Oktober 2015  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Begutachtungsverfah-  
ren durch Fachkolleginnen  
und -kollegen und durch die  
Institutsleitung (*peer review*).  
Sie geben ausschließlich die  
persönliche Auffassung der  
Autoren und Autorinnen  
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2015

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Risiko Organisierte Kriminalität:  
Von der Sicherheits- zur Entwicklungsagenda**
- 11 **Welche Gefahren für wen?  
Herausforderungen von organisierter  
Kriminalität in fragilen Staaten**
- 12 OK als externer Stressfaktor
- 13 OK als Gewaltökonomie
- 15 OK als Vereinnahmung des Staates
- 16 OK als (Über)Lebenswelt
- 19 **Illegale Ökonomien in Westafrika:  
OK und Staatlichkeit in Guinea, Liberia und  
Sierra Leone**
- 19 Globale und regionale Triebkräfte
- 25 Kriminelle Netzwerke und Gewalt(akteure)
- 27 Aufbau und Kriminalisierung des Staates
- 29 OK und Lebensgrundlagen
- 32 **Wieder neuer Wein in alten Schläuchen?  
Handlungsoptionen für die  
Entwicklungszusammenarbeit**
- 32 Gefahren und Zielkonflikte bestimmen
- 34 Von »do no harm« zu »do no crime«?
- 35 Vernetzung gezielt stärken
- 36 Auswertung, Verzahnung und  
multilaterale Ebene
- 37 **Abkürzungen**

*Dr. Judith Vorrath ist Wissenschaftlerin in der  
Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

*Die Studie entstand im Rahmen des vom Bundesministerium  
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
geförderten Projekts »Risiko Organisierte Kriminalität:  
Herausforderungen für die deutsche Entwicklungs-  
zusammenarbeit in fragilen Staaten«*

**Organisierte Kriminalität und Entwicklung.  
Herausforderungen und Handlungsoptionen in  
fragilen Staaten Westafrikas**

Der Zusammenhang von Entwicklungsperspektiven und den Auswirkungen der transnationalen Organisierten Kriminalität (OK) ist in den letzten Jahren in Deutschland wie auf internationaler Ebene zunehmend in den Fokus gerückt. Dabei richtet sich der Blick besonders auf fragile und von Konflikten betroffene Staaten, die gemeinhin als besonders verwundbar für OK und deren Folgen angesehen werden. In der entwicklungspolitischen Debatte wird seit längerem darauf verwiesen, dass OK und kriminelle Gewalt eine Erklärung dafür sind, warum fragile Staaten mehrheitlich nicht die Millenniumsentwicklungsziele erreichen werden. Auch deshalb kommt die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) nicht umhin, sich aktiv mit OK und den Risiken, die sie für fragile Staaten mit sich bringt, auseinanderzusetzen. Denn OK ist ein Querschnittsthema, nicht allein ein Sicherheitsproblem. Viel häufiger als mit massiver Gewalt und Instabilität geht OK mit wirtschaftlichen Schäden, Umweltzerstörung, Gesundheitsproblemen und Korruption einher. Auch hat sich gerade in fragilen Staaten der gängige Law-and-order-Ansatz allein als wenig erfolgreich erwiesen. OK-Bekämpfung ist überwiegend eine Aufgabe ziviler Strafverfolgungsbehörden, die aber ihrerseits zunehmend den Bedarf nach neuen Ansätzen und Kooperationsformen anerkennen. Es bestehen somit Ansatzpunkte für Synergien und eine Vernetzung, zumal EZ-Akteure bereits mehr mit OK oder OK-relevanten Bereichen in Berührung kommen, als üblicherweise angenommen wird – ob in bilateralen Programmen alternativer Entwicklung in Drogenanbaugebieten oder bei der Unterstützung des Aufbaus nachhaltiger Fischerei- oder Forstsektoren in Partnerländern.

Ein systematischerer Umgang mit OK setzt jedoch eine genaue Analyse der mit ihr verknüpften Gefahren und der Zielkonflikte voraus, die sich im jeweiligen Kontext fragiler Staatlichkeit ergeben können. Denn OK kann grundsätzlich am Staat vorbei, gegen den Staat, mit dem Staat und/oder anstelle des Staates agieren. Dabei unterscheiden sich nicht allein die Triebkräfte hinter den kriminellen Aktivitäten und die involvierten Netzwerke. Vielmehr kann OK unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit auf verschiedene Art und Weise wirken: als externer Stressfaktor, in Form

einer Gewaltökonomie, der Staatsvereinnahmung oder (Über-)Lebenswelt. Daraus ergeben sich vier Gefahrenfelder. Sie überschneiden sich und sind meist alle vier in ein und demselben Kontext relevant, allerdings in verschiedener Ausprägung. Gleichzeitig erfordern sie jeweils andere Ansätze und Maßnahmen, die von klassischer Abschreckung bis zu wirtschaftlicher Transformation und kulturellem Wandel im Umfeld von OK reichen. Diese Maßnahmen wirken nicht unbedingt zusammen, sondern können sich gegenseitig konterkarieren. Daher sollten OK-Phänomene in einem Land im Hinblick auf die vier Gefahrenfelder untersucht und mögliche Zielkonflikte antizipiert werden.

Die Analyse illegaler Ökonomien in Liberia, Sierra Leone und Guinea zeigt, dass die von OK ausgehenden Gefahren über die Zeit hinweg variieren und sich auch in ihren Auswirkungen örtlich wie sektorspezifisch innerhalb der Staaten und von Staat zu Staat unterscheiden. Kokainschmuggel und illegale Fischerei wirken besonders stark als externe Stressfaktoren, haben deutlich negative Konsequenzen für die Gesellschaften, gehen aber bislang kaum mit direkter Gewalt einher. Allerdings ist die Verflechtung des Kokaintransits mit Akteuren in der Region weiter fortgeschritten und das Gewaltpotential im Drogenhandel insgesamt höher als im Bereich des unerlaubten Fischfangs, besonders in Guinea. Wenn nur die Strafverfolgung intensiviert wird, besteht bei der illegalen Fischerei jedoch die Gefahr, dass Staat und Politik stärker von kriminellen Netzwerken vereinnahmt werden, die sich Schutz auf höherer Ebene erkaufen. Daher ist in diesem Bereich eine Vernetzung von Maßnahmen sinnvoll. Diese kann durch sektor- und ressortübergreifende Programme entlang der ganzen Handelskette erfolgen. Im Fall der genannten drei westafrikanischen Staaten sollte eine bessere Überwachung der Küstengebiete zumindest mit Reformen einhergehen, die die Regulierung und Verwaltung des Fischereisektors an Land effektiver und transparenter machen. Angesichts des Aufwands, den eine wirksame Abschreckung im maritimen Bereich erfordert, könnten zudem Kleinfischer stärker in das Monitoring des Küstenschutzes eingebunden werden. Hier kann die EZ wichtige Beiträge leisten, ebenso wie bei der Verbesserung der Verwaltung des Sektors. Die Vernetzung entwicklungspolitischer Ansätze mit denen anderer Politikfelder, die an diesem Punkt sinnvoll ist, lässt sich jedoch nicht auf jede Situation übertragen. Mit Blick auf den Kokainschmuggel beispielsweise ist in den Fällen Liberia und Sierra Leone eher ein ergänzendes Engagement im Bereich der Sicherheitssektor- und/oder Justizreform

zu erwägen. Was Guinea betrifft, erscheint ein Aufbau von Abschreckungskapazitäten angesichts der politischen Situation fragwürdig. Wenn überhaupt, so ist hier an eine allgemeine Erhöhung der Transparenz im politischen Prozess zu denken. In allen drei Ländern wäre zudem die Umsetzung bestimmter Empfehlungen der West Africa Commission on Drugs ein wichtiger Ansatzpunkt, speziell von jenen zu Maßnahmen der Vorsorge und Schadensbegrenzung bei Drogenkonsum. Ähnliche Beiträge jenseits einer Vernetzung könnte die EZ bei der Eindämmung der illegalen Abholzung im Forstsektor leisten. Im Hinblick auf den kriminellen Handel mit Gold und Diamanten sollte die EZ eher auf alternative Entwicklung und Gewaltprävention in den Fördergebieten setzen und auf eine weitere Harmonisierung der Gesetzgebung und Zertifizierung in den betroffenen Ländern hinarbeiten, während organisierte Betrugsfälle mit gefälschten Mineralien gezielt verfolgt werden sollten.

Mögliche Lösungsansätze, die sich aus der Abwägung von Zielkonflikten im Umgang mit OK in Liberia, Sierra Leone und Guinea ergeben, können nicht verallgemeinert werden; es lassen sich aber einige grundsätzliche Erkenntnisse zu Handlungsoptionen der EZ formulieren. Um EZ-Programme kriminalitätssensibel zu gestalten, braucht es neue oder modifizierte Analyseinstrumente, die die OK nicht auf die Dimension krimineller Gewalt reduzieren, sondern sie als Teil der politischen Ökonomie erfassen, der beinahe alle Lebensbereiche durchzieht. Angesichts der Vielfalt der Gefahrenfelder wird nicht zu verhindern sein, dass Programme Nebeneffekte auf den OK-Komplex haben, aber diese sollten möglichst antizipiert und in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Mit Blick auf EZ-Programme zur Eindämmung von OK oder zur Bearbeitung von deren Folgen ist es unerlässlich, dass neben einer gezielten ressortübergreifenden Vernetzung von Maßnahmen in einzelnen Bereichen Erfahrungen systematisch ausgewertet und die Verzahnung innerhalb der EZ verstärkt werden. Zudem sind gerade im Bereich des (illegalen) Handels mit natürlichen Ressourcen die regionale und globale Ebene wichtige Ansatzpunkte. Die deutsche Entwicklungspolitik kann in internationalen Foren eine aktive Rolle spielen, wenn es um den Nexus von OK und Entwicklung geht, so beispielsweise bei der Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs). Denn wenn auch fragile Staaten besonders gefährdet sein mögen, so agieren kriminelle Netzwerke doch zunehmend global und vor allem mit Blick auf die Nachfrage in anderen Weltregionen.

# Risiko Organisierte Kriminalität: Von der Sicherheits- zur Entwicklungsagenda

Organisierte Kriminalität (OK)<sup>1</sup> ist ein vielschichtiges Phänomen. Mindestens ebenso groß ist die Bandbreite der damit verbundenen Risiken. Die Auswirkungen der OK reichen von wirtschaftlichen Schäden bis zur Gefährdung der inneren oder sogar der internationalen Sicherheit. Besonders der Nexus von OK und Terrorismus in fragilen Staaten hat in der internationalen Öffentlichkeit immer wieder viel Aufmerksamkeit erregt. Auch Akteure im Bereich der Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung mussten sich verstärkt mit illegalen Ökonomien, OK und den mit ihr verbundenen Geschäftsinteressen auseinandersetzen.<sup>2</sup> Denn gerade Friedensmissionen der Vereinten

Nationen (VN) sehen sich in Übergangsphasen fast immer mit den Überresten von Kriegsökonomien und neuen kriminellen Phänomenen konfrontiert.<sup>3</sup> Seit einigen Jahren wird OK auch als Herausforderung für Entwicklung und entwicklungspolitische Akteure erkannt. Denn zum einen haben sicherheitspolitische Ansätze bei der Bekämpfung transnationaler OK in Konfliktländern und -regionen kaum die gewünschten Ergebnisse erzielt. Zum anderen hat die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit ihren Fokus verstärkt auf fragile und von Konflikten betroffene Staaten gerichtet. Diese Ländergruppe wird gemeinhin als besonders anfällig für OK und deren Folgen angesehen, auch wenn die treibenden Kräfte des organisierten Verbrechens in der Regel global agieren und diese Staaten normalerweise in der Wertschöpfungskette transnationaler illegaler Märkte eine untergeordnete Rolle spielen.

Schon 2003 hatte die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) die organisierte Kriminalität als eine der Hauptbedrohungen benannt und konstatiert, dass OK häufig mit der Schwäche oder dem Versagen von Staaten in Verbindung steht.<sup>4</sup> Die ESS verweist nicht zufällig auf das Beispiel des Mohnanbaus in Afghanistan, aus dem der bei weitem größte Teil des in Europa konsumierten Heroins stammt und der gleichzeitig wichtige Einkommensquelle für die dortigen Gewaltakteu-

<sup>1</sup> Organisierte Kriminalität (im Folgenden »OK«) zeichnet sich typologisch durch folgende Attribute aus: Kontinuität, Struktur und Einsatz krimineller Mittel zu dem Zweck, finanzielle oder materielle Profite zu erzielen (Joseph Wheatley, »Transnational Organized Crime: A Survey of Laws, Policies and International Conventions«, in: Felia Allum/Stan Gilmour [Hg.], *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*, Abingdon/New York, 2012, S. 65–79 [67]). Das internationale Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das 2000 von der VN-Generalversammlung verabschiedet wurde (kurz »Palermo-Konvention«), enthält eine Definition organisierter krimineller Gruppen als »structured group[s] of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit«, siehe Artikel 2(a), »United Nations Convention against Transnational Organized Crime«, in: *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, New York: United Nations, 2004. Die Anwendung dieser Definition ist mitunter schwierig, da sich die Begrifflichkeit »schwere Verbrechen und Vergehen« in der Konvention auf strafbare Handlungen bezieht, »die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens vier Jahren im Höchstmaß oder einer schwereren Strafe bedroht« sind (Artikel 2[b]); die Rechtslage in den Vertragsstaaten – gerade in fragilen Staaten – entspricht dem jedoch teilweise nicht, auch nicht für solche Vergehen, die international eindeutig als OK eingeordnet werden. Daher wird hier die allgemeinere Definition verwendet. Diese Studie bezieht sich durchgängig auf transnationale organisierte Kriminalität, also auf alle OK-Formen, die grenzüberschreitenden Charakter haben.

<sup>2</sup> Siehe zum Beispiel Karen Ballentine/Heiko Nitzschke (Hg.), *Profiting from Peace. Managing the Resource Dimensions of Civil War*, Boulder/London: Lynne Rienner, 2005.

<sup>3</sup> Zu diesem Aspekt siehe auch Judith Vorrath, *From War to Illicit Economies. Organized Crime and State-building in Liberia and Sierra Leone*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2014 (SWP Research Paper 13/2014).

<sup>4</sup> Europäische Union, *Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*, Brüssel 2003, S. 4f. Im Folgenden werden die gängigen Begriffe »fragile Staaten« bzw. »staatliche Fragilität« verwendet. Diese markieren Defizite bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, bei der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols bzw. bei der Gewährleistung von Sicherheit und/oder bei der Akzeptanz von Regeln zu Machtausübung und Ressourcenverteilung, siehe: Charles T. Call, »Beyond the »Failed State«. Toward Conceptual Alternatives«, in: *European Journal of International Relations*, 17 (2011) 2, S. 303–326 (306ff). Ab welchem Grenzwert in diesen Bereichen ein Staat als fragil gelten kann, ist äußerst umstritten. In dieser Studie wird die OECD-Liste von fragilen Staaten und Ökonomien 2015 verwendet, siehe: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *States of Fragility 2015. Meeting Post-2015 Ambitions*, Paris 2015, S. 32f.



re ist. Während ihr zu Beginn der internationalen Intervention noch keine Priorität zukam, wurde die Unterbindung des Drogenhandels ab etwa 2004 besonders von amerikanischer und britischer Seite verstärkt betrieben.<sup>5</sup> Doch die vor allem auf die Vernichtung von Mohnanbauflächen setzende Politik erwies sich als weitgehend kontraproduktiv.<sup>6</sup> Sie offenbarte auch die Hilflosigkeit internationaler Akteure im Umgang mit illegalen Ökonomien in fragilen Staaten und einen verengten Fokus auf den Aspekt der Konfliktfinanzierung durch den Opiumanbau.<sup>7</sup> Auch der repressive Ansatz des vor allem in Lateinamerika verfolgten »war on drugs« wird mehr und mehr kritisch bis ablehnend beurteilt. Viele Anbau- und Transitregionen suchen derzeit nach neuen Wegen, mit dem Drogenproblem umzugehen.<sup>8</sup>

Entwicklungspolitisch rückte OK in fragilen Staaten aber vor allem aus einem Grund stärker in den Blick: Als fragil eingestufte Staaten werden überwiegend nicht die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) erreichen.<sup>9</sup> Die Gründe dafür sind vielschichtig, doch OK und kriminelle Gewalt werden in zunehmendem Maße als eine wichtige Ursache ausgemacht. Schon 2005 verwies das Abschlussdokument des Weltgipfels auf die negativen Folgen transnationaler Kriminalität für Entwicklung, Frieden und Sicherheit sowie Menschenrechte.<sup>10</sup> Wiederkehrende Zyklen von bewaffneten Konflikten und krimineller Gewalt sind seither immer wieder als Entwicklungshindernis benannt worden.<sup>11</sup> Damit rückte auch der Einfluss von OK auf

Konflikte und Fragilität im Allgemeinen in den Fokus.<sup>12</sup> Aus der »Konfliktfalle« wurde die »Kriminalitätsfalle«, ein Begriff, der sich auf die ganze Bandbreite potentiell negativer Auswirkungen von Kriminalität auf Entwicklung bezieht.<sup>13</sup> Der 2015 vorgestellte OECD-Bericht *States of Fragility* bezeichnet transnationale organisierte Kriminalität als »global public bad«, von dem fragile Staaten besonders betroffen sind, ohne dass sich dies in aggregierten Länderlisten adäquat widerspiegeln.<sup>14</sup> Im Einklang damit hat die Open Working Group der VN die Reduzierung illegaler Finanz- und Waffenströme und die Bekämpfung aller Formen von OK in ein eigenes Unterziel der globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) aufgenommen, die letztlich beim VN-Nachhaltigkeitsgipfel im September 2015 in New York verabschiedet wurden.<sup>15</sup> Jenseits der multilateralen Ebene haben auch verschiedene Papiere, die von bilateralen Gebern gefördert oder veröffentlicht worden sind, Wege aufgezeigt, wie die Entwicklungszusammenarbeit auf OK oder durch sie dominierte illegale Märkte wie die Drogenökonomie reagieren kann.<sup>16</sup>

Doch diese sukzessive Aufnahme von OK in die Entwicklungsagenda ist umstritten. Insbesondere steht

5 Vanda Felbab-Brown, »Peacekeepers among Poppies: Afghanistan, Illicit Economies and Intervention«, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 1, S. 100–114 (106).

6 Ebd., S. 110.

7 Daniel Brombacher, »Nicht nur ein Problem innerer Sicherheit. Konsequenzen der organisierten Kriminalität für das internationale System«, in: *Internationale Politik*, 65 (November/Dezember 2010) 6, S. 20–25 (21).

8 Zwei prominente regionale Beispiele sind: Organization of American States/General Secretariat, *The Drug Problem in the Americas*, Washington, D.C., 2013; West Africa Commission on Drugs (WACD), *Not Just in Transit. Drugs, the State and Society in West Africa*, Juni 2014.

9 Beinahe zwei Drittel dieser Länder werden voraussichtlich das Ziel, die Armut bis 2015 zu halbieren, verfehlen, so dass eine weitere Konzentration von schwacher Entwicklung und Armut in fragilen Staaten zu erwarten ist, siehe OECD, *States of Fragility 2015* [wie Fn. 4], S. 18.

10 United Nations General Assembly, *Resolution Adopted by the General Assembly, Sixtieth Session, 60/1. 2005 World Summit Outcome*, Agenda items 46 and 120, 24.10.2005, Artikel 111, S. 26.

11 World Bank, *World Development Report 2011. Conflict, Security, and Development*, Washington, D.C., 2011, S. 1 und 5, sowie

United Nations, General Assembly, Report of the Secretary-General, *Keeping the Promise: A Forward-looking Review to Promote an Agreed Action Agenda to Achieve the Millennium Development Goals by 2015*, A/64/665, 12.2.2010.

12 Siehe beispielsweise OECD, *Think Global, Act Global: Confronting Global Factors that Influence Conflict and Fragility*, September 2012.

13 James Cockayne, »Breaking the Crime Trap: Factoring Crime into Development Policy«, *IPI Global Observatory* (online), 13.2.2014, <<http://theglobalobservatory.org/2014/02/breaking-the-crime-trap-factoring-crime-into-development-policy/>> (Zugriff am 2.9.2015).

14 OECD, *States of Fragility 2015* [wie Fn. 4], S. 69ff.

15 Wörtlich lautet das Unterziel 16.4: »by 2030 significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen recovery and return of stolen assets, and combat all forms of organized crime«, *Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals*, New York 2014, <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>> (Zugriff am 2.9.2015).

16 Siehe zum Beispiel United States Agency for International Development (USAID), *The Development Response to Drug Trafficking in Africa: A Programming Guide*, Washington, D.C., April 2013; Camino Kavanagh (Hg.), *Getting Smart and Scaling up: Responding to the Impact of Organized Crime on Governance in Developing Countries*, New York: New York University, Center on International Cooperation, Juni 2013; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), *Development Cooperation and Illegal Economies*, Eschborn, Februar 2012.

die Befürchtung im Raum, dadurch werde einer (weiteren) Versicherungslösung der Entwicklungspolitik Vorschub geleistet. Tatsächlich wird die aktuelle Diskussion über OK und Entwicklung oft mit der Debatte über das Zusammenspiel ziviler und militärischer Aufgaben in Konfliktsituationen verglichen, wie sie seit mehr als einem Jahrzehnt geführt wird. Aus pragmatischer Sicht lässt sich argumentieren, dass sich entwicklungspolitische Akteure mit OK und damit verbundenen Herausforderungen auseinandersetzen sollten, da sonst sicherheitspolitische Akteure einfach ihre Strategien und Instrumente übernehmen und nach ihrer eigenen Logik einsetzen.<sup>17</sup> Doch es gibt noch gewichtigere Gründe, sich dem Thema zu öffnen und eigene Handlungsoptionen abzuwägen.

Erstens ist OK ein Querschnittsthema. Zwar geht sie üblicherweise mit angedrohtem und/oder ausgeübtem Zwang einher und Gewalt ist eine gängige Begleiterscheinung, doch im Zentrum steht das Profitstreben. Das Handeln der OK-Akteure richtet sich im Großen und Ganzen nach der Logik illegaler Märkte. Gewalt wird eher nach Kosten-Nutzen-Erwägungen bzw. zur »Regulierung« und weniger aus ideologischen oder politischen Gründen angewandt. Auch wenn die Ziele und Motive der involvierten Akteure in der Realität nicht immer so klar abgrenzbar sind, unterscheidet sich die OK von anderen transnationalen Bedrohungen wie dem Terrorismus, mit denen sie oft zu Unrecht in einen Topf geworfen wird. Gewalt und Unsicherheit können auftreten, die auf die OK zurückzuführenden Bedrohungen sind aber deutlich vielschichtiger. So beschränken sich die Gefahren für das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele (SDGs) keineswegs auf das erwähnte Unterziel (16.4). Vielmehr könnten organisierte kriminelle Praktiken für eine Vielzahl von SDGs in unterschiedlichen Sektoren direkt oder indirekt negative Auswirkungen haben und mitunter ihre Umsetzung verhindern, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Umwelt und Governance/Recht.<sup>18</sup> Dies gilt speziell in fragilen Staaten, da »organisierte Kriminalität von Fragilität profitieren, die Staatlichkeit weiter aushöhlen und sich damit weiter negativ

auf eine oft schon niedrige Leistungsfähigkeit des Staates und ein niedriges Governance-Niveau auswirken« kann.<sup>19</sup> Damit ist OK zum einen für die Entwicklungszusammenarbeit sektorübergreifend relevant, zum anderen besteht in fragilen Staaten besonderer Handlungsdruck.

Zweitens ist die Bekämpfung von OK als Teil der Sicherheitsagenda überwiegend Sache der Strafverfolgung. Zwar werden auch Militär oder Einheiten militärischer Streitkräfte gegen die OK eingesetzt – so beispielsweise im Anti-Drogenkrieg in Lateinamerika oder bei der Verfolgung krimineller Aktivitäten auf See. Doch im Kern ist die OK-Bekämpfung eine zivile Aufgabe für Polizei und Justiz, so dass es grundsätzlich nicht um eine Unterordnung von entwicklungspolitischen Programmatiken unter eine militärisch dominierte Agenda geht. Auch wenn Strafverfolgungsbehörden andere Ziele und Strategien als EZ-Akteure haben, gibt es in Bereichen wie Rechtsstaatlichkeits- oder Dezentralisierungsförderung durchaus Schnittmengen. Zudem breitet sich weltweit unter Strafverfolgungsbehörden die Erkenntnis aus, dass die althergebrachten Vorgehensweisen unter den Bedingungen einer beschleunigten Globalisierung kaum mehr dazu geeignet sind, der OK wirkungsvoll zu begegnen. Gerade in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten hat sich der traditionelle Law-and-order-Ansatz nur als sehr begrenzt erfolgreich erwiesen, so dass Rufe nach neuen Strategien laut wurden, um die Resilienz solcher Länder gegenüber OK zu stärken.<sup>20</sup> Es existieren auch bereits Foren für den Austausch und Dialog zwischen Strafverfolgungsbehörden, Entwicklungsexperten und Vertretern unterschiedlicher Politikbereiche.<sup>21</sup> Damit sind zumindest Ansatzpunkte für Synergien und Vernetzung geschaffen.

<sup>19</sup> BMZ, *Entwicklung für Frieden und Sicherheit: Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt*, Berlin 2013 (BMZ-Strategiepapier 4), S. 7.

<sup>20</sup> Rachel Locke, *Organized Crime, Conflict, and Fragility: A New Approach*, New York: International Peace Institute (IPI), Juli 2012, S. 1.

<sup>21</sup> Ein Dialogprozess in diesem Sinne wurde 2011 vom International Peace Institute angestoßen und führte 2012 zur Gründung der »Global Initiative against Transnational Organized Crime«, die die Debatte im Rahmen eines »Development Dialogue« weiterführt; siehe Peter Gastrow, »Catching up with Transnational Organized Crime: Time for New Thinking«, *IPI Global Observatory* (online), 27.4.2012, <<http://theglobalobservatory.org/2012/04/catching-up-with-transnational-organized-crime-time-for-new-thinking/>>, sowie »The Development Dialogue«, *Global Initiative against Transnational Organized Crime* (online), <[www.globalinitiative.net/programs/governance/the-development-dialogue/](http://www.globalinitiative.net/programs/governance/the-development-dialogue/)> (Zugriff

<sup>17</sup> Sasha Jesperson, »Development Engagement with Organised Crime: A Necessary Shift or Further Securitisation?«, in: *Conflict, Security and Development*, 15 (2014) 1, S. 23–50 (41).

<sup>18</sup> The Global Initiative against Transnational Organized Crime (GI), *Organized Crime: A Cross-Cutting Threat to Sustainable Development. Measuring and Monitoring Transnational Organized Crime within the Framework of Sustainable Development for the Post-2015 Development Agenda: Goals, Targets and Indicators*, A Research Report, Genf, Januar 2015.

Drittens haben EZ-Akteure selbst bereits mehr Erfahrung im Umgang mit OK, als gemeinhin angenommen wird. Der Begriff »organisierte Kriminalität« mag in den Projektbeschreibungen nicht explizit auftauchen, doch bei nicht wenigen Vorhaben gibt es starke Berührungspunkte mit dem Problemfeld. So setzen bilaterale Programme zur Förderung alternativer Entwicklung in Drogenanbaugebieten oder zum Aufbau nachhaltiger Fischerei- oder Forstsektoren an den Ursachen von OK an oder tragen dazu bei, kriminelle Aktivitäten in bestimmten Bereichen zu reduzieren. Andere Vorhaben sind geeignet, negative Auswirkungen der OK einzudämmen, beispielsweise Anti-Korruptionsmaßnahmen oder Gesundheitsprojekte zur Behandlung von Drogenabhängigkeit, wie das United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) sie gemeinsam in Westafrika durchführen.<sup>22</sup> Auf deutscher Seite wurde diesem Umstand durch die Einrichtung eines Arbeitskreises zu transnationaler OK in der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Rechnung getragen. Das Forum soll einen systematischeren Austausch über einen entwicklungsorientierten Umgang mit OK und konkrete Projekterfahrungen ermöglichen.<sup>23</sup> Die EZ hat also nicht nur ein Interesse, sich verstärkt mit den Risiken von OK auseinanderzusetzen, sie verfügt auch über Ansatzpunkte dafür.

Das Wissen über die spezifischen Risiken, die mit OK in fragilen Staaten verbunden sind, hat sich in den letzten Jahren durch fall-, sektor- oder gruppenspezifische Untersuchungen verbreitert. Darüber hinaus ist das Für und Wider von unterschiedlichen Ansätzen im Umgang mit OK und ihren Folgen erörtert worden.<sup>24</sup> Um entwicklungspolitische Handlungsoptionen konkretisieren zu können, gilt es zunächst die Liste der mit OK einhergehenden Gefahren und Herausforderungen im Kontext fragiler Staatlichkeit zu systematisieren. Denn die Palette an Instrumentarien mag

bekannt sein; deren Zusammenspiel und mögliche Zielkonflikte lassen sich jedoch angesichts der Vielschichtigkeit der OK und der verschiedenen Grade und Typen staatlicher Fragilität kaum verallgemeinern. Gleichzeitig ist es unrealistisch und auch nicht wünschenswert, dass bilaterale Entwicklungszusammenarbeit die gesamte Bandbreite von OK-Phänomenen und -Folgen behandelt. Wichtig ist es vielmehr, Prioritäten zu identifizieren und dabei eventuelle unerwünschte Nebeneffekte von Maßnahmen im Blick zu haben und gegebenenfalls Ansätze sinnvoll zu vernetzen. Diese Studie entwickelt hierfür ein Schema, in dem die mit OK verknüpften Gefahren und denkbaren Gegenmaßnahmen strukturiert dargestellt sind und das dann auf drei Fokusländer<sup>25</sup> in Westafrika – Guinea, Liberia und Sierra Leone – angewandt wird.

jeweils am 2.9.2015).

<sup>22</sup> Näheres zu diesem Beispiel in Camino Kavanagh, *International and Regional Responses to Drug Trafficking in West Africa. A Preliminary Overview*, Genf: WACD, September 2013 (WACD Background Paper Nr. 6), S. 50.

<sup>23</sup> Aus diesem Arbeitskreis ist folgende Übersicht zum Umgang mit OK aus Entwicklungsperspektive entstanden: GIZ, *Tackling Transnational Organised Crime: Challenges, Responses and Partners of International Development Cooperation*, Bonn/Eschborn, April 2015.

<sup>24</sup> Siehe vor allem Tim Midgley/Ivan Briscoe/Daniel Bertoli, *Identifying Approaches and Measuring Impacts of Programmes Focused on Transnational Organised Crime*, London; UK Department for International Development, UKAid u.a., Mai 2014.

<sup>25</sup> Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters der OK und da für die empirische Analyse das Schema der vier Gefahrenfelder anstelle von separaten Länderstudien genutzt wird, geht es hier nicht um »Fallbeispiele«, sondern »Fokusländer«. Die empirische Analyse stützt sich zu einem großen Teil auf Interviews, die 2013 und 2014 während jeweils einmonatiger Feldforschungsaufenthalte in den drei Ländern durchgeführt wurden. Diese werden anonymisiert zitiert mit Länderkürzel, laufender Nummer und Datum des Interviews.

## Welche Gefahren für wen? Herausforderungen von organisierter Kriminalität in fragilen Staaten

Fragile Staaten gelten aufgrund ihrer Schwäche bei der Ausübung staatlicher Kernfunktionen als besonders anfällig für OK. Diese Feststellung sagt aber nichts darüber aus, welchen Gefahren sie im Einzelfall konkret ausgesetzt sind. Grundsätzlich kann OK unentdeckt am Staat vorbei, gegen den Staat, mit dem Staat und/oder als Ersatz für den Staat agieren.<sup>26</sup> Oftmals treten alle vier Varianten in ein und demselben Kontext auf, allerdings über die Zeit hinweg und für verschiedene illegale Handelsströme in unterschiedlicher Ausprägung. Dabei lassen sich spezifische Wirkungsweisen und damit Gefahren von OK ableiten, die wiederum jeweils spezifische Politikansätze erfordern.<sup>27</sup> Aus normativer Sicht kann OK sich in Bezug auf die drei Kernfunktionen des Staates (Kapazität, Autorität, Legitimität<sup>28</sup>) als Stressfaktor, in Form einer Gewaltökonomie und/oder der Staatsvereinnahmung niederschlagen und Fragilität weiter verstärken. Zusätzlich kann sie unter den Bedingungen eines ineffektiven formalen Staates aber auch eine Art Ersatzfunktion übernehmen.<sup>29</sup> Solche Konstrukte des »Regierens ohne

Regierung«<sup>30</sup> mögen aus idealtypischer Perspektive eine Abweichung darstellen und in mancher Hinsicht nicht nachhaltig sein, sind aber Ausdruck der gesellschaftlichen Fähigkeit zur Anpassung und Voraussetzung für das Überleben von Teilen der Bevölkerung.<sup>31</sup> Damit kann OK nicht automatisch und in jedem Fall eine destabilisierende Wirkung zugeschrieben werden; ihre gesellschaftliche Funktion und Einbettung ist mit zu berücksichtigen.

Die vier Gefahrenfelder spiegeln sich in der Debatte über OK in fragilen Staaten in unterschiedlichen, teils überlappenden Argumentationen wider. Sie korrespondieren mit Gegenmaßnahmen, die von der klassischen Abschreckung bis zur Förderung des kulturellen Wandels im Umfeld von OK reichen, auf verschiedenen Ebenen des Systems transnationaler organisierter Kriminalität ansetzen und von unterschiedlichen Akteuren durchgeführt werden können.<sup>32</sup> Die vier Felder schließen sich keinesfalls gegenseitig aus, sondern überschneiden sich in der Regel. Entsprechend lässt sich OK – allein aufgrund der Vielschichtigkeit organisierter krimineller Phänomene – auch in ein und demselben staatlichen Kontext nicht einfach einem Komplex zuordnen. Gleichwohl lassen sich die mit OK verbundenen Gefahren entlang der vier Felder je nach illegalem Markt und Akteurskonstellationen verorten. So dient die konzeptionelle Differenzierung gerade dazu, einer isolierten Sichtweise auf einzelne Herausforderungen von OK in fragilen Staaten vorzubeugen. Denn jede Maßnahme, die primär auf ein Gefahrenfeld ausgerichtet ist, kann Auswirkungen auf die anderen haben. Daher gilt es mögliche Nebeneffekte und Zielkonflikte zu identifizieren, um zumindest eine informierte Entscheidung über Prioritäten im Umgang mit OK fällen zu können.

**26** Die ersten drei Aktionsmodi sind auch in der Arbeitsdefinition »Organisierte Kriminalität« erfasst, auf die sich 1990 die Gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz/Polizei in Deutschland geeinigt hat: Die von Gewinn- und Machtstreben getriebene planmäßige Begehung von Straftaten (von erheblicher Bedeutung, mit mehr als zwei Beteiligten und auf unbestimmte Dauer arbeitsteilig) findet demnach statt: »a) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder c) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft«, Bundeskriminalamt, *Organisierte Kriminalität. Bundeslagebild 2013*, Wiesbaden 2013, S. 9.

**27** Darauf wird allgemein für den Umgang mit Fragilität auch von Charles T. Call hingewiesen: *Beyond the »Failed State«* [wie Fn. 4], S. 306.

**28** Entlang dieser Kategorien wurden Typologien fragiler Staaten entwickelt, siehe Jörn Grävingholt/Sebastian Ziaja/Merle Kreibaum, *State Fragility: Towards a Multi-Dimensional Empirical Typology*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DEI), 2012 (Discussion Paper 3/2012), S. 1.

**29** Daniel Lambach/Felix Bethke, *Ursachen von Staatskollaps und fragiler Staatlichkeit: Eine Übersicht über den Forschungsstand*, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), 2012 (INEF-Report 106), S. 10.

**30** Für einen Überblick über die Debatte dazu siehe: Tanja A. Börzel/Thomas Risse, »Governance without a State: Can It Work?«, in: *Regulation and Governance*, 4 (2010) 2, S. 113–134.

**31** Tobias Debiel/Daniel Lambach, »State Fragility as a Development Policy Challenge«, in: *Rural 21*, (2012) 1, S. 9.

**32** Midgley/Briscoe/Bertoli, *Identifying Approaches* [wie Fn. 24], S. 10.

## OK als externer Stressfaktor

Die Gefahr von Gewalt und Zerfall in fragilen Staaten wird häufig an Druck- oder Stressfaktoren festgemacht. OK wird in der Regel als externer Stressfaktor eingestuft, der ohnehin schwache Staaten wie ein Virus befällt und weiter destabilisiert. Teilweise werden auch spezifische illegale Kontaktwege und Transportkanäle und mit ihnen verbundene OK als besonders gefährlich bewertet, beispielsweise illegale Finanzströme, internationaler Drogenhandel oder der Handel mit Konfliktressourcen.<sup>33</sup> Der Mangel an staatlicher Widerstandsfähigkeit spielt hier die zentrale Rolle, zusammen mit der Dynamik globaler Wertschöpfungsketten – ob legal oder illegal. Fragile Staaten sind als schwächster Teil internationaler Märkte aus dieser Perspektive den Risiken, die die Globalisierung und illegale Ökonomien mit sich bringen, weitgehend schutzlos ausgeliefert und ziehen OK geradezu an.<sup>34</sup> Die Treiber sind vor allem Marktbedingungen und Marktkräfte sowie kriminelle Netzwerke, die überwiegend außerhalb von fragilen Staaten verortet sind. Letztere geraten in die »Kriminalitätsfalle« und ihr wirtschaftliches Leben droht zunehmend von der kriminellen Ökonomie überlagert zu werden.<sup>35</sup> Dass fragile Staaten für OK so attraktiv sind, resultiert vor allem aus der Durchlässigkeit ihrer Grenzen, ihrer schwachen Regulierungskompetenz und einer völlig unzureichenden Strafverfolgung. Als Absatzmärkte sind diese Staaten im internationalen Maßstab größtenteils uninteressant. Doch kriminelle Netzwerke können hier ohne großen Widerstand und hohe Kosten relativ unbehelligt operieren, so dass fragile Staaten vor allem als Transitzonen, als Ressourcenlieferanten und gegebenenfalls als Rückzugsräume relevant sind. Verschiedene Staaten Mittelamerikas werden oft als Beispiele angeführt für die schädlichen Wirkungen des Drogen- und Menschenhandels und anderer krimineller Aktivitäten auf die Staatlichkeit. Nachdem sie zwischenzeitlich eine gewisse politische Stabilität wiedererlangt hatten, erodieren sie in jüngster Zeit, da ihre Institutionen zu schwach sind, den

Dynamiken von OK die Stirn zu bieten.<sup>36</sup> Externe Stressfaktoren verstärken also bestehende Probleme und erhöhen die Risiken von Unsicherheit und Gewalt. Zwar gehen von internationaler organisierter Kriminalität und globaler ökonomischer Instabilität weltweit neue Gefahren aus.<sup>37</sup> Doch fragile Staaten sind schlicht aufgrund ihrer geringen Widerstandskraft gegenüber diesen Faktoren besonders anfällig.

Entsprechend richten sich mögliche Maßnahmen einerseits auf die Veränderung des globalen Rahmens, das heißt vor allem auf eine Verbesserung der Regulierung und Kontrolle, andererseits auf die Stärkung staatlicher Kapazitäten von fragilen Staaten. Das Problem des ersten Ansatzpunkts ist, dass die globale Regelungsebene weit vom lokalen Schauplatz entfernt ist, auf dem die Normen ihre Wirkung entfalten sollen. Dabei hängt die Um- und Durchsetzung von internationalen Standards in letzter Konsequenz weiter von nationalen Regierungen ab.<sup>38</sup> Auch deshalb wird zunehmend versucht, fragile Staaten im Bereich der Abschreckung zu unterstützen – ob ganz direkt durch multilaterale Operationen oder durch Beratung, Training und Ausstattung vor allem der Polizei und der Strafjustiz.<sup>39</sup> Abschreckung ist zudem durch administrative Akte wie den Entzug von Lizenzen oder durch finanzielle Sanktionen zu erzielen, so dass auch mit Behörden in fragilen Staaten zusammengearbeitet werden kann, die für solche Verfügungen zuständig sind.<sup>40</sup>

Staatliche Resilienz kann auf sehr unterschiedliche Art und Weise gestärkt werden. Doch zum besseren

<sup>33</sup> Tim Midgley/Larry Attree/Thomas Wheeler/Hannah Vaughan-Lee, *Defining and Measuring the External Stress Factors that Lead to Conflict in the Context of the Post-2015 Agenda*, London: Department for International Development u.a., April 2014, S. 7f und S. 10 (Conflict, Crime, and Violence Results Initiative [CCVRI]).

<sup>34</sup> OECD, *Think Global, Act Global* [wie Fn. 12], S. 56.

<sup>35</sup> James Cockayne bezeichnet dieses Szenario als »junky economy« (»Breaking the Crime Trap« [wie Fn. 13]).

<sup>36</sup> Zitat von Jorge Montaña, in: *World Development Report 2011* [wie Fn. 11], S. 10. Montaña war bis 2013 Mitglied des International Narcotics Control Board und gehört dem WDR Advisory Council an.

<sup>37</sup> World Bank, *World Development Report 2011* [wie Fn. 11], S. 38.

<sup>38</sup> Midgley/Briscoe/Bertoli, *Identifying Approaches* [wie Fn. 24], S. 38.

<sup>39</sup> Ein weiterer Ansatzpunkt wäre die ökonomische Transformation, die fragilen Staaten eine stärkere wirtschaftliche Position verschaffen würde und ebenfalls von Midgley/Briscoe/Bertoli, *Identifying Approaches* [wie Fn. 24], angeführt wird. Doch hier ist der Wirkungsweg kaum noch nachvollziehbar. Daher wird dieser Ansatz nur beim vierten Gefahrenfeld einbezogen.

<sup>40</sup> Siehe hierzu wie generell zum Ansatz der Abschreckung Sander Huisman, »Appendix 3: Deterrence as a Security Concept against Organised Crime«, in: Frans-Paul van der Putten/Minke Meijnders/Jan Rood, *Deterrence as a Security Concept against Non-traditional Threats*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Juni 2015, S. 48 (In-depth study, Clingendael Monitor).

Schutz vor OK als externem Stressfaktor stehen häufig Maßnahmen der Abschreckung im Vordergrund. Der zentrale Gedanke dabei ist, dass sich durch OK schlicht bestehende Probleme wie Korruption bis hin zu einem Staatskollaps verschärfen könnten. Die spezifischen Dynamiken und beteiligten Akteure in den Ländern selbst werden bei dieser Herangehensweise wenig beachtet. Damit bleiben die politische Ökonomie und die Verflechtung organisierter krimineller Netzwerke mit Machtstrukturen in den fragilen Staaten weitgehend ausgeblendet, auch deshalb, weil dieses unzulässige Zusammenwirken von außen oft schwer durchschaubar und ein sensibles Thema in der internationalen Kooperation ist. Eine vor allem technisch verstandene Stärkung staatlicher Kapazitäten kann allerdings nicht nur relativ wirkungslos sein, sondern auch unbeabsichtigte Nebeneffekte haben, etwa wenn Institutionen unterstützt werden, die bereits in kriminelle Netzwerke eingebunden sind. Auch der Aufbau neuer Strukturen, beispielsweise von Sondereinheiten zur OK-Bekämpfung, bietet keine Gewähr dafür, dass diese mittelfristig funktional agieren und nicht selbst in illegale Aktivitäten verstrickt werden.

Gleichzeitig besteht bei einem erfolgreichen Aufbau von Kapazitäten die Möglichkeit einer Eskalation der Gewalt. Internationale kriminelle Netzwerke werden ihre Operationen im Fall einer verstärkten Strafverfolgung, soweit möglich, auf andere Örtlichkeiten verschieben (»Balloneffekt«). Doch besonders im Land verankerte Gruppen, die ihre Geschäftsfelder gefährdet sehen, werden unter Umständen mit Gewalt antworten. Mitunter kommt es durch die Fragmentierung bestehender Netzwerke aufgrund eines erhöhten Ermittlungsdrucks auch zu neuen Konkurrenzkonstellationen und damit zu gewaltsamen Auseinandersetzungen innerhalb von oder zwischen kriminellen Organisationen. Zudem genießen illegale Aktivitäten und Akteure in Teilen der Bevölkerung möglicherweise mehr Legitimität als der Staat. Eine Ausdehnung und Stärkung seiner Kapazitäten kann dann als negativ wahrgenommen werden, zumal wenn das mit Einkommensverlusten für bestimmte Bevölkerungsschichten verbunden ist. Diese potentiellen Zielkonflikte sprechen nicht grundsätzlich gegen Maßnahmen des Kapazitätsaufbaus; ein solcher Ansatz muss aber vor dem Hintergrund anderer Gefahren, die von OK für fragile Staaten ausgehen, abgewogen werden.

## OK als Gewaltökonomie

Die im Zusammenhang mit OK in fragilen Staaten wohl am häufigsten benannte Gefahr ist ihre Verbindung mit Gewaltakteuren, die in Konkurrenz zum Staat stehen. Solche Verbindungen entstehen in der Regel, wenn nichtstaatliche bewaffnete Gruppen Gebiete kontrollieren, in denen sie legale wie illegale wirtschaftliche Tätigkeiten besteuern, absichern oder selbst kriminelle Aktivitäten entfalten. Die schwach ausgeprägte staatliche Autorität äußert sich dann nicht einfach in der Abwesenheit des Staates, sondern in der Anwesenheit von Kräften, die das Gewaltmonopol ganz konkret in Frage stellen.<sup>41</sup>

Vor allem seit dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich die Finanzierungsquellen bewaffneter Akteure verändert. An die Stelle der Unterstützung durch mächtigere Staaten ist häufig der Handel mit Konfliktgütern getreten, seien es Drogen, Diamanten oder Öl.<sup>42</sup> Dabei müssen bewaffnete Gruppen grenzüberschreitend mit Geschäftsleuten und Mittelsmännern zusammenarbeiten, um die entsprechenden Güter auf den Weltmarkt zu bringen. Nicht alle diese Konfigurationen können als OK bezeichnet werden. Doch sind »Schattenökonomien in Gewaltkonflikten [...] oft geprägt von Mafia-Strukturen, Banden organisierter Kriminalität oder generell Akteuren, die schon vor dem Krieg Kontrolle über Schattensektoren der Wirtschaft ausübten, um beispielsweise eine bewaffnete Rebellion zu finanzieren«.<sup>43</sup> Krieg und schwere Gewaltkriminalität lassen sich auch schwer abgrenzen.<sup>44</sup> da die Motivation bewaffneter Akteure vielschichtig ist und sich oft über die Zeit verändert. So können Einkünfte nichtstaatlicher Gewaltakteure aus illegalen Geschäften nicht nur zur Verlängerung oder Verstärkung eines Konflikts führen, sondern die

<sup>41</sup> Jörn Grävingholt/Claudia Hofmann/Stephan Klingebiel, *Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren*, Bonn: DEL, 2007 (Studies 24), S. 24.

<sup>42</sup> Daniel Lambach, »Das veränderte Gesicht innerstaatlicher Konflikte«, *Bundeszentrale für politische Bildung* (online), 3.2.2014, <[www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54556/veraenderte-konflikte](http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54556/veraenderte-konflikte)> (Zugriff am 8.9.2015).

<sup>43</sup> Grävingholt/Hofmann/Klingebiel, *Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren* [wie Fn. 41], S. 67.

<sup>44</sup> Siehe dazu Sabine Kurtenbach/Peter Lock, »Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität«, in: dies. (Hg.), *Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*, Bonn 2004 (Eine Welt, Schriftenreihe der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 16), S. 20–37 (24).

ökonomischen Beweggründe können mitunter zum Selbstzweck werden, wenn es den Rebellen beispielsweise nicht gelingt, die zentralstaatliche Macht zu erobern. Auch bedarf es keines Bürgerkriegs, damit organisierte kriminelle Akteure zum Schutz ihrer Profite auf nichtstaatliche Gewaltakteure zurückgreifen, wozu auch private Sicherheitsanbieter oder Gangs in Stadtvierteln zählen. Auch aus einer solchen Verbindung wirtschaftlicher Interessen mit konkurrierender Autorität können sich Gewaltökonomien entwickeln. Das Muster ist grundsätzlich, dass Gelder aus illegalen Geschäften in nichtstaatliche Schutz- und Kontrollstrukturen fließen – ob diese eigens dafür eingerichtet wurden oder nicht. Damit besteht die Gefahr einer Ausweitung oder zumindest Verstetigung von staatlicher und menschlicher Unsicherheit, eventuell auch einer regionalen Ausbreitung von Instabilität.

Die primäre Strategie beim Umgang mit OK ist dann meist die Abkoppelung von Gewalt und Geschäft. Dabei ist allen Maßnahmen gemein, dass sie auf eine Reduzierung oder Beendigung von Gewalt abzielen. Der Weg dahin ist allerdings unterschiedlich, je nach Grad und Art der Verflechtung von Gewaltakteuren und Verbrechen. Eine Möglichkeit ist es, auf eine Anpassung des Verhaltens organisierter krimineller Gruppen hinzuwirken, um die negativen Folgen der OK für die Sicherheit und die Konfliktintensität zu minimieren. Hierbei geht es weniger um die Verhinderung krimineller Aktivitäten an sich, sondern ihrer schädlichen Effekte. Beispiele für Maßnahmen, die diesem Ansatz folgen, sind verhandelte Abkommen mit gewaltsamen (kriminellen) Gruppen oder die selektive Verfolgung nur der gewalttätigsten Kriminalität.<sup>45</sup> Die Eindämmung von Gewalt wird also im Wesentlichen dadurch erwirkt, dass bestimmte kriminelle Geschäfte nicht angetastet werden.

Eine andere Strategie setzt auf die Austrocknung irregulärer Einkommensquellen der Gewaltakteure, beispielsweise durch die Verhängung von Embargos und anderer Sanktionen. Damit sollen bewaffneten Gruppen die Mittel entzogen werden, die Gewalt fortzuführen. Parallel dazu wird aber in der Regel auch eine Verhandlungslösung verfolgt, die auf die Einstellung militanter Aktivitäten abzielt. Im Gegenzug für den Verzicht auf Gewalt erhalten die Akteure dann üblicherweise Zugang zu staatlichen Positionen und Ressourcen. Auf die Anfechtung des Gewaltmonopols durch nichtstaatliche Gewaltakteure wird also ent-

weder durch die Akzeptanz einer begrenzten staatlichen Autorität in bestimmten Sphären oder durch die Einbindung ebendieser Gewaltakteure in den Staat geantwortet. Diesen Ansätzen geht erfahrungsgemäß eine Phase der Gewalteskalation voraus, in der die Unfähigkeit des Staates, seine Autorität wirkungsvoll und auf dem gesamten Staatsgebiet durchzusetzen, besonders krass zutage tritt.

Im Fokus steht dann die Loslösung der Gewalt (-strukturen) von den kriminellen Geschäften, nicht aber ein Einwirken auf die illegalen Aktivitäten selbst. Denn auch mit der Integration bewaffneter Gruppen in staatliche Strukturen verschwinden die Geschäftspraktiken als solche meist nicht. Besonders offensichtlich ist dies bei vom Staat ausgehandelten Waffenruhen zwischen Gangs in El Salvador. Im Tausch für das Versprechen einer Gewaltreduktion erhielten inhaftierte Bandenmitglieder weniger restriktive Haftbedingungen. Zwar sank die Mordrate daraufhin tatsächlich, die mittelfristige Wirkung solcher Vereinbarungen ist aber sehr umstritten.<sup>46</sup> Der zentrale Kritikpunkt ist, dass die auf diese Weise erreichte Eindämmung oder Beendigung von Gewalt zu Lasten staatlicher Legitimität gehen kann. Denn die Entflechtung von Gewalt und Geschäft erfolgt überwiegend durch Arrangements, die kriminellen Akteuren eine gewisse Anerkennung geben – ob als direkter Verhandlungspartner oder in eher informellen Vereinbarungen.<sup>47</sup> Ein niedriges bzw. sinkendes Gewaltniveau kann zudem Ausdruck einer starken Verfilzung von Staat und OK sein, in der Offizielle als Schutzherren und/oder Händler selbst Teil krimineller Netzwerke sind. Gerade zu Beginn von Friedensprozessen werden derartige Verflechtungen häufig zugunsten einer Stabilisierung hingenommen. Sie bergen aber die Gefahr, dass politische Reformen und eine verbesserte Bereitstellung von Dienstleistungen durch staatliche Stellen verhindert werden. Damit werden Strukturen (re)produziert, die als wichtige Ursache von Unsicherheit und Instabilität gelten. Darüber hinaus werden

<sup>45</sup> Midgley/Briscoe/Bertoli, *Identifying Approaches* [wie Fn. 24], S. 20ff.

<sup>46</sup> Zum Für und Wider des Waffenstillstands in El Salvador und benachbarter Staaten siehe u.a. Michael Lohmuller, »Should El Salvador Renew the Gang Truce?«, *InSight Crime* (online), 3.8.2015, <[www.insightcrime.org/news-analysis/new-study-offers-guidance-for-future-latam-gang-truces](http://www.insightcrime.org/news-analysis/new-study-offers-guidance-for-future-latam-gang-truces)> (Zugriff am 8.9.2015).

<sup>47</sup> Eine Ausnahme sind Sanktionen verschiedener Art, die auf eine temporäre Unterbrechung von Waren- und Geldströmen und damit ebenfalls nicht auf die Bekämpfung oder Transformation illegaler Geschäfte als solcher ausgerichtet sind.

durch solche Ansätze möglicherweise sogar Anreize für externe OK-Kräfte geschaffen, sich verstärkt zu engagieren, da das Risiko der Verfolgung wegen der Arrangements reduziert ist.

## OK als Vereinnahmung des Staates

Eine weitere mit OK verbundene Gefahr ist die schwindende Legitimität und mögliche Aushöhlung des fragilen Staates durch die schon angesprochene Verflechtung staatlicher Organe mit kriminellen Netzwerken. Dabei geht es nicht einfach um einzelne Akte von Korruption, sondern um eine generelle Verquickung persönlicher und öffentlicher Interessen. In solchen Konfigurationen manipulieren Eliten den Zugang zu den legalen wie illegalen Märkten für interne und externe Akteure.<sup>48</sup> So entstehen auch mit dem Staat verflochtene Schutzökonomien für Kriminelle – mitunter sind staatliche Offizielle an illegalen Geschäften auch selbst direkt beteiligt. Gerade im Hinblick auf Subsahara-Afrika wird seit langem auf die Bedeutung von Klientelismus bzw. Patronagesystemen als Einfallstore für kriminelle Interessen hingewiesen und auf die Gefahr einer Kriminalisierung ganzer Staaten und politischer Arenen.<sup>49</sup> So wird befürchtet, dass Syndikate staatliche Institutionen aushöhlen bis hin zu deren Zusammenbruch.<sup>50</sup> Eine Untersuchung zu Governance-Auswirkungen von OK in Entwicklungsländern betont, dass »politische und öffentliche Korruption es organisierter Kriminalität erlaubt hat, sich herauszubilden und zu gedeihen. Sie hat damit die Legitimität staatlicher Institutionen unterminiert und wenig Anreize für Bürgerinnen und Bürger geschaffen, sich nicht an organisierter Kriminalität zu beteiligen oder davon zu profitieren.«<sup>51</sup>

Der Fokus liegt hier auf der mangelnden Legitimität staatlicher Strukturen, die mit transnationalen kriminellen Akteuren verflochten sind. Der Staat ist in diesen Fällen nicht abwesend, sondern staatliche Entscheidungsträger üben andere Funktionen aus als die ihnen offiziell zugedachten. Dies bedeutet aber auch, dass Staatsbeamte und Politiker als Dienstleister oder Beschützer für Kriminelle und andere zahlungswillige Akteure dienen, nicht für die Bürgerinnen und Bürger insgesamt. Normativ wird dies unter Schlagworte wie Amtsmissbrauch oder offizielle Komplizenschaft oder schließlich »state capture«<sup>52</sup> gefasst.<sup>53</sup> Die Bevölkerung hat in solchen Kontexten tatsächlich meist ein geringes Vertrauen in staatliche Stellen oder betrachtet diese sogar als Unsicherheitsfaktor, besonders wenn die Vereinnahmung von Staat und Politik durch OK weit fortgeschritten ist. Gewalt kann unter solchen Bedingungen auftreten, ist aber bei einer stark ausgeprägten Schutzökonomie kaum erforderlich, um die kriminellen Interessen durchzusetzen. In vielen Fällen mit verbreiteter OK ist es eher die Abwesenheit von Gewalt, die Aufmerksamkeit verdient, da sie die Existenz von politisch-kriminellen Arrangements vermuten lässt.<sup>54</sup> Indirekt kann Instabilität natürlich die Folge einer zunehmenden Aushöhlung der staatlichen Legitimität aufgrund der Infiltration staatlicher Strukturen durch OK sein.<sup>55</sup> Dabei liegt die Gefahr des »crime-politics nexus« nicht nur in erhöhter Korruption und weitverbreiteter Patronage, sondern in einer Verschiebung von Machtverhältnissen zugunsten krimineller Netzwerke.

and public sector corruption has allowed organized crime to develop or flourish, undermining the legitimacy of state institutions, and providing limited incentives for citizens not to engage in, or benefit from, organized crime«).

<sup>52</sup> Ursprünglich bezog sich das Konzept »state capture« vor allem auf Oligarchen, die in Transitionsphasen Prozesse der Politikformulierung und Regelsetzung zu ihrem eigenen Vorteil beeinflussen (siehe z.B. Joel Hellman/Daniel Kaufmann, »Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies«, in: *Finance and Development* 38 [September 2001] 3). In der Folge wurde das Konzept jedoch erweitert und auf eine Vielzahl von Akteuren jenseits von Privatunternehmen bezogen. So ist auch die Beeinflussung von Entscheidungs- und Regelsetzungsprozessen durch OK-Akteure ein bekanntes Phänomen.

<sup>53</sup> OECD, *Think Global, Act Global* [wie Fn. 12], S. 49.

<sup>54</sup> Kavanagh (Hg.), *Getting Smart* [wie Fn. 16], S. 19.

<sup>55</sup> Paula Miraglia/Rolando Ochoa/Ivan Briscoe, *Transnational Organized Crime and Fragile States: A Thematic Paper Supporting the OECD DAC INCAF Project »Global Factors Influencing the Risk of Conflict and Fragility«*, Paris, Oktober 2012, S. 4.

<sup>48</sup> William Reno, »Mafiya Troubles, Warlord Crises«, in: Mark R. Beissinger/Crawford Young (Hg.), *Beyond State Crisis? Post-colonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002, S. 105–127 (110).

<sup>49</sup> Die Verflechtung von Kriminalität mit Staat und Politik in Afrika wurde schon in den 1990er Jahren untersucht, siehe insbesondere Jean-François Bayart/Stephen Ellis/Béatrice Hibou, *The Criminalization of the State in Africa*, Oxford/Bloomington 1999 (African Issues). Allerdings verweisen die Autoren darauf, dass trotz einer verstärkten Verbindung von Verbrechen und Politik bzw. öffentlichem Amt keiner der untersuchten Staaten als vollständig kriminalisiert gelten kann (siehe u.a. S. 29).

<sup>50</sup> Reno, »Mafiya Troubles« [wie Fn. 48], S. 107.

<sup>51</sup> Kavanagh (Hg.), *Getting Smart* [wie Fn. 16], S. 14 (»political



Um einer Vereinnahmung des Staates vorzubeugen oder sie zu reduzieren, gilt es vorrangig, die Verbindung von Politik, Staat und Kriminalität zu erschweren. Im Wesentlichen geht es dabei um die Etablierung von Verfahren, die politische und administrative Prozesse transparenter machen. Das Spektrum der möglichen Maßnahmen reicht von der Installation von Aufsichtsgremien über die Einführung oder bessere Umsetzung von Regeln zur Parteienfinanzierung bis zur Förderung einer freien Medienberichterstattung. Auch Dialogplattformen zum Thema OK oder Verhaltenskodizes für Parteien können dazu beitragen, den politischen Prozess besser gegenüber dem Einfluss von OK abzusichern.<sup>56</sup> Das meist im Verborgenen stattfindende Zusammenwirken von Staat, Politik und OK ans Licht zu holen und einzudämmen, birgt aber auch Risiken. Die Zerschlagung oder Störung von Arrangements kann – gerade wenn Veränderungen relativ plötzlich eintreten – zu Gewalt führen, weil es in der Folge (wieder) in einem stärkeren Umfang nichtstaatliche Gewaltakteure sind, die Schutz garantieren, oder weil Teile staatlicher Sicherheitskräfte, die mit kriminellen Netzwerken verbunden sind, Widerstand leisten. Das bringt gerade die für diesen Ansatz wichtigen zivilgesellschaftlichen Akteure wie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder Journalisten in eine gefährliche Position, wenn sie als »watchdogs« fungieren. Zudem ist allein mit der Veränderung von Regeln und dem Aufdecken von Verflechtungen noch wenig gewonnen, wenn es dann keine entsprechenden Konsequenzen für Verantwortliche gibt. Es kann die staatliche Legitimität eher weiter untergraben, wenn die Involvierung staatlicher Akteure zutage gefördert, aber nicht entsprechend geahndet wird. Zuletzt ist auch zu bedenken, dass Maßnahmen, die die Verflechtung von Staat und OK erschweren, gegebenenfalls von außen kommende, professionellere Netzwerke begünstigen, die aufwendigere Geschäftsstrukturen als Fassade in fragilen Staaten aufbauen können.

## OK als (Über)Lebenswelt<sup>57</sup>

Organisierte Kriminalität kann nicht nur stark mit dem Staat verflochten sein, sie kann ihn mitunter

<sup>56</sup> Kavanagh (Hg.), *Getting Smart* [wie Fn. 16], S. 21.

<sup>57</sup> Der Begriff (Über)Lebenswelt entstand vor allem für den Kontext von Kriegen, die zur Lebenssphäre werden, »weil alternative Lebenschancen in der regulären Ökonomie unerreichbar erscheinen«, Kurtenbach/Lock, *Kriege als (Über)Lebenswelten* [wie Fn. 44], S. 24.

auch substituieren. Denn es ist zwischen Staatlichkeit und der Bereitstellung öffentlicher Güter zu unterscheiden. Letztere können von einer Vielzahl von Akteuren erbracht werden.<sup>58</sup> Dazu zählen mitunter auch Akteure der organisierten Kriminalität, wenn sie beispielsweise Geld in Infrastruktur stecken oder lokal Sicherheit gewährleisten.<sup>59</sup> Auch in der internationalen wissenschaftlichen Debatte wird anerkannt, dass kriminelle Netzwerke »regieren« können, selbst wenn dies nicht auf sehr nachhaltige und faire Weise geschehen mag.<sup>60</sup> Als eine Art Stellvertreter oder »Lückenbüßer« für den Staat können kriminelle Akteure dabei Legitimität und Unterstützung in der Bevölkerung aufbauen.<sup>61</sup> Es ist deshalb gerade im Kontext fragiler Staatlichkeit wichtig, zwischen Legalität und Legitimität zu unterscheiden. Bestimmte Praktiken, die offiziell kriminalisiert sind, werden in fragilen Staaten zum Teil seit langer Zeit betrieben und als legitim angesehen, wie etwa der Schmuggel verschiedener lokal konsumierter Güter. Dies gilt besonders dann, wenn solche Aktivitäten Überlebensstrategie oder Aufstiegsmöglichkeit sind für Bevölkerungsgruppen, die sonst wenig ökonomische Perspektiven haben.<sup>62</sup> Traditionelle Schmuggelrouten und die dort operierenden, teilweise sehr spezialisierten Akteure können auch von internationalen kriminellen Netzwerken genutzt bzw. eingespannt werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass OK auch mit legalen Tätigkeiten einhergeht, die oft über informelle, lokal verankerte Institutionen laufen. Diese wiederum können in der Folge leicht kriminalisiert werden.<sup>63</sup> Manche OK-Akteure stellen zudem ganz direkt Güter und Dienstleistungen zugunsten von Gemeinschaften bereit, die zum Beispiel aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit oder ihres sozialen Status wenig bis gar

<sup>58</sup> Stephen D. Krasner/Thomas Risse, »External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood: Introduction«, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27 (2014) 4, S. 545–567 (550f).

<sup>59</sup> Kavanagh (Hg.), *Getting Smart* [wie Fn. 16], S. 26.

<sup>60</sup> OECD, *Think Global, Act Global* [wie Fn. 12], S. 47.

<sup>61</sup> Miraglia/Ochoa/Briscoe, *Transnational Organized Crime and Fragile States* [wie Fn. 55], S. 10.

<sup>62</sup> James Cockayne/Adam Lupel, »Conclusion: From Iron Fist to Invisible Hand. Peace Operations, Organised Crime and Intelligent International Law Enforcement«, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 1, S. 151–168 (153).

<sup>63</sup> Günther Maihold/Markus Hochmüller, »Einleitung: Von failed states und Räumen begrenzter Staatlichkeit – Organisierte Kriminalität, Gewalt und Staat in Lateinamerika«, in: Günther Maihold/Daniel Brombacher (Hg.), *Gewalt, Organisierte Kriminalität und Staat in Lateinamerika*, Opladen/Berlin/Toronto: Verlag Barbara Budrich, 2013, S. 9–23 (19).

**Tabelle 1**  
**Transnationale organisierte Kriminalität in fragilen Staaten**

| <i>Wirkungsweise von OK</i> | <i>Reaktion / Ziel</i>                     | <i>Ansatzpunkt</i>   | <i>Maßnahmen</i>   |
|-----------------------------|--|--|--|
| Stressfaktor                | Anfälligkeit für OK reduzieren             | Abschreckung<br>→ Kapazität  | Kooperation oder Kapazitätsaufbau in den Bereichen Strafverfolgung/Justiz, u.a. Aufbau von Spezialeinheiten zur OK-Bekämpfung    |
| Gewaltökonomie              | Gewalt durch OK eindämmen                  | Gelenkte Anpassung<br>→ Autorität  | Verhandlung mit bewaffneten Gruppen;<br>Sanktionen;<br>gezielte Strafverfolgung besonders gewalttätiger Aktivitäten              |
| Staatsvereinnahmung         | Verflechtung von Politik und OK erschweren | Transparenz von politischen und administrativen Prozessen<br>→ Legitimität | Anti-Korruptionsmaßnahmen;<br>Verhaltenskodizes;<br>Offenlegung von Parteien- und Wahlkampffinanzierung;<br>Dialogplattformen    |
| (Über)Lebenswelt            | OK als Lebensgrundlage zurückdrängen       | Ökonomische und kulturelle Transformation<br>→ Gesellschaft                | Bessere Aufklärung über OK;<br>zivilgesellschaftliche Initiativen;<br>alternative Entwicklungsprogramme;<br>»community policing« |

keinen Zugang zu staatlichen Ressourcen haben. Unter diesen Bedingungen können Repräsentanten krimineller Netzwerke auf eine gewisse gesellschaftliche Rückendeckung bauen – auch wenn die Aktivitäten vor allem ihnen persönlich hohen Profit bringen und teilweise schädliche Nebenwirkungen für das Gemeinwesen haben.

Daher gibt es Maßnahmen, die vor allem darauf gerichtet sind, OK die Unterstützung durch lokale Gemeinschaften zu entziehen. Dies kann durch eine bessere Information über die Folgen bestimmter krimineller Aktivitäten geschehen, durch lokale Initiativen gegen Praktiken wie Schutzgelderpressung, aber auch durch eine Steigerung des Vertrauens der Bevölkerung in die Sicherheitskräfte, zum Beispiel durch »community policing«. <sup>64</sup> Immer wieder wird auf das Problem verwiesen, dass Teilen der Bevölkerung durch die verstärkte Verfolgung illegaler Tätigkeiten am unteren Ende der Wertschöpfungskette die Lebensgrundlage entzogen wird, ohne dass entsprechende Alternativen vorhanden wären. Daher kann eine

weitere Reaktion auf OK darin bestehen, die ökonomische Transformation auf lokaler Ebene zu fördern, zum Beispiel indem mehr öffentliche Dienstleistungen im Gesundheits- oder Bildungsbereich bereitgestellt, Beschäftigungsprogramme entwickelt oder den lokalen Gemeinschaften ein besserer Markt- und Ressourcenzugang eröffnet werden. <sup>65</sup> Neben Programmen zur alternativen Entwicklung sind auch Projekte denkbar, die die sozialen und gesundheitlichen Auswirkungen beispielsweise des Drogenhandels eindämmen, oder Ansätze zur Entkriminalisierung von kleineren Delikten. <sup>66</sup>

Allerdings lassen derartige Maßnahmen die Anreize für OK und mit ihr verbundene Schutzökonomien praktisch unangetastet. Die genannten Ansätze zur Transformation benötigen viel Zeit, bis sie wirken, so dass kriminelle Netzwerke nicht direkt in ihren Profiten bedroht sind oder sich mitunter entsprechend anpassen können. Gerade in fragilen Staaten sind lokal verankerte OK-Akteure oder Schutzherren in Patronagenetzwerke eingebunden, die das politische

<sup>64</sup> Midgley/Briscoe/Bertoli, *Identifying Approaches* [wie Fn. 24], S. 26.

<sup>65</sup> Ebd., S. 30.

<sup>66</sup> Ebd., S. 20f.

System insgesamt durchdringen. In solchen Fällen kann ein Entzug gesellschaftlicher Unterstützung ohne flankierende Reformen sogar gefährlich sein, da es zu Machtverschiebungen kommen kann. Dagegen sind OK-Aktivitäten, die in stärkerem Maße von außen gesteuert werden und in der Regel deutlich höhere Profite erwirtschaften, von solchen Ansätzen weniger berührt. Das Verständnis von OK als (Über)Lebenswelt ist vor allem wichtig, um unerwünschte Nebeneffekte von Maßnahmen zu antizipieren, die sich auf die Stärkung staatlicher Kapazität, Autorität und/oder Legitimität fokussieren. So kann es unter bestimmten Bedingungen sinnvoll sein, Aufklärung und Transformation vorzuziehen, beispielsweise wenn OK eine wichtige Einkommensquelle für marginalisierte Bevölkerungsgruppen ist. Allerdings müssen solche eher stabilisierenden Wirkungsweisen der OK mit gleichzeitig auftretenden Schäden für das Gemeinwesen und dem destruktiven Potential der anderen erörterten Gefahrenfelder abgewogen werden.

## Illegale Ökonomien in Westafrika: OK und Staatlichkeit in Guinea, Liberia und Sierra Leone

Die Relevanz von OK und ihren Folgen für Entwicklung ist inzwischen ebenso bekannt wie die Bandbreite der verfügbaren Instrumente im Umgang mit den entsprechenden Herausforderungen. Um bei der Auswahl von Maßnahmen im Rahmen der bilateralen EZ in fragilen Staaten Prioritäten definieren zu können, müssen zuvor aber die spezifischen Auswirkungen von OK und die mit ihr verbundenen Gefahren systematisch erfasst werden, damit unbeabsichtigte Nebeneffekte verhindert werden. Eine solche Einordnung wird kontextabhängig zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, kann sich aber an den zuvor beschriebenen vier Gefahrenfeldern orientieren. Die folgende Analyse von OK in Westafrika basiert deshalb auch nicht auf der Betrachtung einzelner illegaler Märkte oder betroffener Länder, sondern auf der Untersuchung der Bedeutung der vier Gefahrenfelder für unterschiedliche kriminelle Aktivitäten. Dabei werden alle relevanten illegalen Ökonomien<sup>67</sup> in den Fokusländern Liberia, Sierra Leone und Guinea einbezogen. Alle drei Staaten werden üblicherweise als fragil eingestuft, unter anderem von der OECD und der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.<sup>68</sup> Alle drei Staaten sind zudem Mitglied der G7+-Gruppe, in der sich von Konflikten und Fragilität betroffene Länder im Rahmen des »New Deal for Engagement in Fragile States« zusammengeschlossen haben. Tatsächlich haben Liberia und Sierra Leone langjährige Bürger-

kriege hinter sich<sup>69</sup> und Guinea eine Militärherrschaft, die 2009 in einem blutigen Massaker gipfelte.<sup>70</sup> Alle drei Staaten haben nach diesen Perioden der Instabilität politische Übergangsphasen durchlebt, von denen diejenige in Guinea als letzte mit den Parlamentswahlen 2013 und deren Anerkennung offiziell endete. Da es sich um Nachbarländer handelt, die alle an der Küste Westafrikas liegen, gibt es zudem zahlreiche politische und wirtschaftliche Verbindungen – im legalen wie im illegalen Bereich. Aufgrund dieser Ähnlichkeiten und Verflechtungen werden die Staaten gemeinsam mit Blick auf die Wirkungsweise und Gefahren von OK behandelt.<sup>71</sup> Unterschiede zwischen den Ländern und innere Entwicklungen werden jedoch, wo sie für das Untersuchungsziel relevant sind, erläutert.

### Globale und regionale Triebkräfte

Staaten wie Liberia, Sierra Leone und Guinea sind aufgrund ihrer wirtschaftlichen Parameter, schlechten Infrastruktur und unsicheren Rahmenbedingungen nicht a priori Anziehungspunkte für Organisierte Kriminalität. Als Absatzmärkte sind sie im globalen Maßstab weitgehend unbedeutend, insbesondere für hochpreisige Güter wie harte Drogen, Gold oder Diamanten.<sup>72</sup> Vielmehr sind sie überwiegend als

**67** Illegale Ökonomien zeichnen sich durch Transaktionen und den Verkehr mit Gütern aus, deren Produktion und/oder Handel rechtlich verboten sind, sofern dabei nicht bestimmte Regularien und Standards erfüllt werden. »Organized criminal groups are generally (but not exclusively) the key operators of illicit economies, given the requirement for high levels of organization to facilitate and protect repeated transactions«, Mark Shaw/Fiona Mangan, *Illicit Trafficking and Libya's Transition: Profits and Losses*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2014, S. 7.

**68** OECD, *List of Fragile States and Economies Used for Preparing the 2015 OECD Report on States of Fragility*, <[www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/List%20of%20fragile%20states.pdf](http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/List%20of%20fragile%20states.pdf)>; die deutsche EZ fasst die drei Länder gemeinsam mit Côte d'Ivoire in dem Programm »Fragile Staaten Westafrika« zusammen, siehe die BMZ-Länderliste unter <[www.bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/laender\\_regionen/laenderliste/index.html](http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/laenderliste/index.html)> (Zugriff jeweils am 8.9.2015).

**69** In Liberia 1989 bis 2003, mit einer Unterbrechung zwischen 1996 und 1999; in Sierra Leone 1991 bis 2002.

**70** Zu den Hintergründen siehe Human Rights Watch, *Waiting for Justice: Accountability before Guinea's Courts for the September 28, 2009 Stadium Massacre, Rapes, and Other Abuses*, Dezember 2012.

**71** Somit geht es nicht um die Herleitung einer Kausalität im engeren Sinne, sondern um die systematische Darstellung der Ausprägung verschiedener illegaler Ökonomien in drei Ländern und der daraus resultierenden Gefahren von OK im Kontext fragiler Staatlichkeit.

**72** Geldwäsche findet in der Region laut der Inter-Governmental Action Group Against Money Laundering in West Africa (GIABA) auch vor allem in Ländern wie Ghana, Nigeria, Senegal oder Côte d'Ivoire statt, siehe WACD, *Not Just in Transit* [wie Fn. 8], S. 27. Da Geldwäsche zudem anderen kriminellen Aktivitäten nachgelagert ist und nur wenige verlässliche Informationen über illegale Finanzströme in den drei Fokusländern vorliegen, wird dieser Bereich nachfolgend nicht

Transitgebiete oder Ausgangspunkte für illegale Handelsströme bzw. als Ressourcenquelle von Interesse.<sup>73</sup> Die wichtigsten illegalen Güter, die aus ihnen heraus oder über die drei Fokustländer verschoben werden, sind natürliche Ressourcen und Drogen, insbesondere Kokain, das von Südamerika durch die Region nach Europa geschmuggelt wird. Die mit natürlichen Ressourcen und Kokainschmuggel verbundene Kriminalität wird vom VN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) auch als die gefährlichste für die Stabilität westafrikanischer Länder insgesamt eingestuft.<sup>74</sup> In diesen Bereichen sind auch die OK-Phänomene zu beobachten, die am stärksten als externe Stressfaktoren wirken.

Der Kokainschmuggel aus Südamerika durch Westafrika hat in den letzten zehn Jahren insgesamt erkennbar zugenommen. Grund für diese Verschiebung waren die Erhöhung der Nachfrage nach Kokain in Europa, das Abflauen der Nachfrage in den USA und die Verschärfung der Überwachung der Route durch die Karibik.<sup>75</sup> Da Drogen wie Kokain ein illegales Gut sind, ist der Handel damit grundsätzlich kriminell. Er wird in der Regel von Akteuren der organisierten Kriminalität dominiert. In allen drei Fokustländern kamen 2008 spektakuläre Fälle von Drogenschmuggel ans Licht der Öffentlichkeit. Vor allem Guinea hatte sich während der Herrschaft von Präsident Lansana Conté zu einer wichtigen Drehscheibe für südamerikanisches Kokain entwickelt. Nach dessen Tod Ende 2008 und einem Militärputsch wurde der Handel unter dem neuen Machthaber Moussa Dadis Camara mit teilweise brachialen Methoden zerschlagen. In der Hochphase zwischen etwa 2006 und 2008 waren Flugzeuge mit Kokainladungen unbehelligt auf Pisten im Inland gelandet, ähnlich wie im Nachbarland Guinea-Bissau. Der Handel wurde offenbar von Südamerika-

nern, vor allem Kolumbianern, gesteuert.<sup>76</sup> Nach seiner Machtübernahme führte Camara zahlreiche Mitglieder der alten Regierung und verhaftete Ausländer, darunter Nigerianer und Ghanaer, die in den Drogenhandel involviert gewesen sein sollen, im Fernsehen vor. Diese öffentliche Anprangerung hatte vor allem politische Motive, auch wenn viele der Beschuldigten tatsächlich involviert gewesen sein mögen.<sup>77</sup> So wurden zwar die Verbindungen zum Drogenhandel in Guinea kurzzeitig unterbrochen, die Entflechtung war jedoch nicht nachhaltig, zumal Camaras Herrschaft nicht einmal ein Jahr später mit einem Anschlag auf ihn endete.

Sierra Leone und Liberia werden im Gegensatz zu Guinea nicht als Haupttransitzonen (»hubs«) für den Kokainhandel eingestuft. Trotzdem gab es in Sierra Leone 2008 den prominenten Fall einer am Flughafen von Freetown gelandeten Cessna aus Venezuela, die 700 Kilogramm Kokain geladen hatte. In der Folge wurden neben elf Sierra Leonern auch Kolumbianer, Mexikaner sowie ein Venezolaner und ein US-Amerikaner verhaftet. Um sie verurteilen zu können, musste zunächst ein entsprechendes neues Gesetz beschlossen werden. In Liberia wurde 2008 das Schiff »Blue Atlantic« mit seiner ghanaischen Crew angelandet, das von der französischen Marine vor der liberianischen Küste mit 2,5 Tonnen Kokain aufgegriffen worden war.<sup>78</sup> Auch wenn die Drogen nicht für Liberia bestimmt waren, legte der Vorfall die Schwäche der liberianischen Gesetze und Strafjustiz offen, da Drogenbesitz und -handel unter dem »Public Health Act« nur mit relativ unbedeutenden Bußgeldern geahndet werden konnten.<sup>79</sup> Auch hier ist ein neu verabschiedetes Gesetz erst 2014 in Kraft getreten. In Guinea gibt es nach wie vor kein spezifisches Drogengesetz, so dass sich gerade Kokainschmuggler einfach freikaufen können und in den Gefängnissen vor allem Personen einsitzen, die mit kleineren Mengen Drogen – meist Cannabis – gefasst werden und die Buß- bzw. Bestechungsgelder

detailliert behandelt.

<sup>73</sup> Darüber hinaus findet auch massiv illegale Entsorgung von Giftmüll oder Elektroschrott an den Küsten oder in größeren Städten westafrikanischer Länder statt. Siehe zur Elektroschrott-Entsorgung unter anderem Kwesi Aning/Sampson B. Kwarkye/John Pokoo, »Ghana In-Country Case Study«, in: Kavanagh (Hg.), *Getting Smart* [wie Fn. 16], S. 97–134 (114ff).

<sup>74</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Crime and Instability: Case Studies of Transnational Threats*, Wien, Februar 2010, S. 16.

<sup>75</sup> Genaue Zahlen liegen naturgemäß nicht vor, aber für 2010 schätzte UNODC, dass etwa 18 Tonnen puren Kokains im Wert von circa 1,25 Milliarden US-Dollar über Westafrika nach Europa gelangten, UNODC, *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment*, Wien, Februar 2013, S. 17.

<sup>76</sup> Interviews GUI-9\_24-7-14; GUI-15\_30-7-14; GUI-12\_25-7-14; siehe zur Kennzeichnung der Interviews Fn. 25.

<sup>77</sup> Lansana Gberie, *Crime, Violence, and Politics: Drug Trafficking and Counternarcotics Policies in Mali and Guinea*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 2015, S. 10f.

<sup>78</sup> Interviews LIB-3\_13-11-2013; LIB-51\_5-12-13.

<sup>79</sup> United Nations Security Council (UNSC), *Midterm Report of the Panel of Experts on Liberia Submitted Pursuant to Paragraph 5(b) of Security Council Resolution 2128 (2013)*, 23.5.2014, S/2014/363, S. 21; der neue »Controlled Drugs and Substances Act« wurde schließlich im Oktober 2014 von der liberianischen Präsidentin unterzeichnet.

nicht zahlen können.<sup>80</sup> Auch die Kapazitäten der Strafverfolgungsorgane sind, besonders was Ermittlung und Beweisaufnahme betrifft, in allen Fokusländern äußerst limitiert. Forensische Techniken stehen ihnen kaum oder gar nicht zur Verfügung. So konnte der als »Lungi-Affäre« bekannt gewordene Fall in Sierra Leone nur mit rechtlicher und investigativer Hilfe aus Großbritannien und von den Vereinten Nationen weiterverfolgt werden.<sup>81</sup> Die »Blue Atlantic«-Sache und die Anklage der Crew in Liberia verliefen letztlich im Sande, da der Supreme Court einen Schuldspruch mit Verweis auf eine unklare Beweislage aufhob.<sup>82</sup> In einem anderen Fall gelang es 2010 nur mit Hilfe der US-amerikanischen »Drug Enforcement Administration«, einen sierra-leonischen Drogenboss in Liberia festzunehmen, dem in den USA der Prozess gemacht wurde.<sup>83</sup> Insgesamt ergibt sich das Bild, dass überwiegend extern dominierte Netzwerke in den westafrikanischen Staaten auf eine schwache bzw. inexistenten Drogengesetzgebung und völlig unzureichend ausgestattete Strafverfolgungsbehörden trafen.

Dennoch wurde der Handlungsbedarf in der Region ursprünglich nicht als sehr hoch erachtet. Denn gerade weil es sich beim Kokainschmuggel ganz überwiegend um den von externen Netzwerken organisierten Transit von Drogen handelte, wurde er in den Ländern selbst kaum als Stressfaktor gesehen. Doch nicht zuletzt der Bericht der West Africa Commission on Drugs aus dem Jahre 2014 hat aufgezeigt, welche Auswirkungen dieses Geschäftsfeld der OK auf die Region hat, bis hin zu einem ansteigenden Drogenkonsum.<sup>84</sup> Die transnationalen Netzwerke nutzen zudem nicht nur legale Fassadeunternehmen für ihre Operationen, sondern auch Verbindungen zu staatlichen Offiziellen.<sup>85</sup> Zudem scheinen Handelstransaktionen vermehrt in der Region selbst stattzufinden und südamerikanische Netzwerke weniger direkt

eingzugreifen.<sup>86</sup> Dabei ist zu beachten, dass seit langem davon ausgegangen wird, dass der Drogenhandel in Afrika weniger in Form von mafiösen Strukturen wie in Lateinamerika oder Italien organisiert ist, sondern in dezentralen, weniger hierarchischen und flexiblen Gruppen.<sup>87</sup>

Mit dem Schmuggel in den drei Fokusländern werden vor allem nigerianische Netzwerke in Verbindung gebracht, zumal immer wieder Nigerianer als Kuriere an Flughäfen aufgegriffen werden.<sup>88</sup> Die aufgedeckten Drogentransporte sind generell kleinteiliger geworden. Es wird aber angenommen, dass die sinkenden Zahlen von beschlagnahmten Kokainmengen in Westafrika weniger auf einen Rückgang des Transits, sondern eher darauf zurückzuführen sind, dass die Schmuggler ihre Strategien geändert haben.<sup>89</sup> Offenbar setzen diese für den Transport nach Guinea und Sierra Leone weniger die früher verwendeten Kleinflugzeuge oder Schiffe ein, sondern nutzen jetzt mehr den Containerfrachtverkehr und Drogenkuriere auf internationalen Flügen. Damit sind Häfen und Flughäfen weiterhin wichtige Ein- und Ausgangspunkte. In allen drei Ländern sind diese Verkehrsknotenpunkte trotz internationaler Bemühungen um verbesserte Kontrollen immer noch sehr anfällig für den Schmuggel.<sup>90</sup>

In Guinea haben nach dem vorübergehenden Einschnitt durch den Putsch diejenigen, die den Drogenhandel vor 2008 dominierten, offenbar ihre Aktivitäten wiederaufgenommen, darunter auch Südamerikaner.<sup>91</sup> Dass Liberia und Sierra Leone dagegen nicht als »hubs« des Kokainschmuggels gelten, hat sicher teilweise mit der stärkeren internationalen Präsenz dort zu tun, vor allem in Gestalt der VN-Missionen. Die Bekämpfung transnationaler organisierter Kriminali-

<sup>80</sup> Camino Kavanagh, *Harmonizing Drug Legislation in West Africa. A Call for Minimum Standards*, Genf: WACD, 2014 (WACD Background Paper Nr. 9), S. 11f.

<sup>81</sup> WACD, *Not Just in Transit* [wie Fn. 8], S. 16.

<sup>82</sup> Interview LIB-26\_26-11-13.

<sup>83</sup> United States Attorney Southern District of New York, »Sierra Leone Man Pleads Guilty in Manhattan Federal Court to International Narcotics Distribution Conspiracy«, 1.3.2011, <[www.sierraherald.com/cocaine-us-trial-sesay.htm](http://www.sierraherald.com/cocaine-us-trial-sesay.htm)> (Zugriff am 22.8.2014).

<sup>84</sup> WACD, *Not Just in Transit* [wie Fn. 8], S. 9.

<sup>85</sup> Ebd., S. 12.

<sup>86</sup> Mark Shaw, *Leadership Required: Drug Trafficking and the Crisis of Statehood in West Africa*, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS), Oktober 2012 (ISS Policy Brief Nr. 37), S. 3.

<sup>87</sup> Bayart/Ellis/Hibou, *The Criminalization of the State in Africa* [wie Fn. 49], S. 11. Dazu kommt der generelle internationale Trend zu zunehmend weniger hierarchisch organisierten Gruppen, die verschiedene Märkte bedienen oder sogar dominieren bis hin zu eher flexiblen und heterogenen Netzwerken, die sich auf einzelne Aktivitäten spezialisieren. Siehe zu diesem Trend u.a. Europol, *SOCTA 2013, EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*, Public Version, Den Haag, März 2013, S. 8.

<sup>88</sup> Interviews LIB-23\_25-11-13; LIB-20\_22-11-13; LIB-31\_27-11-13; LIB-46\_3-12-13; SL-12\_23-1-14.

<sup>89</sup> UNODC, *Transnational Organized Crime in West Africa* [wie Fn. 75].

<sup>90</sup> Interviews GUI-15\_30-7-14; GUI-9\_24-7-14; SL-13\_23-1-14; SL-4\_17-1-14; LIB-14\_20-11-13; LIB-20\_22-11-13.

<sup>91</sup> Interviews GUI-15\_30-7-14; GUI-12\_25-7-14; GUI-23\_2-8-14.

tät war beispielsweise Teil des Mandats des UN Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (UNIPSIL), das 2008 seine Arbeit aufnahm und 2014 geschlossen wurde.<sup>92</sup> In Liberia flossen zumindest nach 2008 Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogenkriminalität in die Umsetzung des bestehenden VN-Mandats ein.<sup>93</sup> Trotz aller Anpassungen und der Entwicklung hin zur komplexen Multidimensionalität von Einsätzen, die durch solche Aufgabenerweiterungen sichtbar wird, gelten Friedensmissionen operativ immer noch als schwach aufgestellt bei der Behandlung von OK.<sup>94</sup> Allerdings geht von ihnen dank der Präsenz nicht nur von Blauhelmen, sondern auch von VN-Polizisten und aufgrund der generell stärkeren internationalen Beobachtung der Sicherheitslage eine abschreckende Wirkung aus. Beispielsweise haben die Berichte des UN Panel of Experts für Liberia, das die Umsetzung der gegen das Land verhängten Sanktionen überwachen soll, auch viele Erkenntnisse zu illegalen Aktivitäten gebracht. Mit dem näher rückenden Abzug der VN-Missionen in Sierra Leone und Liberia<sup>95</sup> gehen somit auch Befürchtungen einher, die Sicherheitslage könne sich erneut verschlechtern, wie sie auch im Zuge der Ebola-Epidemie geäußert wurden.

Im Bereich der natürlichen Ressourcen tritt OK besonders stark bei der industriellen Fischerei als externer Stressfaktor auf.<sup>96</sup> Denn zum einen treibt die große Nachfrage nach Fischprodukten in anderen Weltregionen wie Europa oder Asien den illegalen Fang in enorme Höhen, zum anderen wird die irreguläre Fischerei vor Westafrika fast ausschließlich von Schiffen betrieben, die nicht aus der Region stammen. Schätzungen zufolge verlieren die westafrikanischen

Küstenstaaten jährlich bis zu 1,5 Milliarden US-Dollar durch illegale Fischerei.<sup>97</sup> Nicht zufällig setzt die EU-Regionalstrategie für den Golf von Guinea vom März 2014 die illegale, unregulierte und nicht gemeldete (IUU) Fischerei<sup>98</sup> auf der Liste der Bedrohungen an die erste Stelle – noch vor dem Menschen-, Waffen- oder Drogenhandel.<sup>99</sup> Denn der Anteil der IUU-Praktiken am Gesamtfischfang in der Region gilt als der höchste der Welt.<sup>100</sup> Auch viele Kleinfischer in der Region fischen ohne Lizenz, doch die wirklich organisierten Formen der illegalen Fischerei werden von großen asiatischen Trawlern (vor allem aus China und Südkorea)<sup>101</sup> betrieben. Bestimmte Firmen tun sich hier besonders hervor, so die China National Fisheries Corporation, die allein für ein Drittel aller Fälle von IUU-Fischerei durch chinesische Firmen verantwortlich ist, die in sechs westafrikanischen Ländern im Zeitraum von 2000 bis 2006 sowie 2011 bis 2013 dokumentiert wurden.<sup>102</sup> Gerade seltene und bedrohte Arten können auf dem asiatischen Markt zu enorm hohen Preisen verkauft werden.<sup>103</sup> Neben der Schwäche des internationalen Rechts bei der Regulierung der Hohen See, zieht die kaum existente Kontrolle des Seeraums vor fragilen Staaten IUU-Fischerei an.

Guinea ist augenscheinlich am stärksten von illegaler Fischerei in seiner »Exklusiven Wirtschaftszone (EEZ)«<sup>104</sup> betroffen. Der Verlust für das Land wird

<sup>92</sup> UNSC, *Final Report of the Secretary-General on UNIPSIL*, S/2014/192, 17.3.2014, S. 1.

<sup>93</sup> Wibke Hansen, *Mehr Interaktion als geplant. Friedenseinsätze und Organisierte Kriminalität in fragile Staaten*, Münster 2013 (Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster, Reihe VII, Bd. 12), S. 206.

<sup>94</sup> Walter Kemp/Mark Shaw/Arthur Boutellis, *The Elephant in the Room: How Can Peace Operations Deal with Organized Crime?*, New York: IPI, Juni 2013, S. 1.

<sup>95</sup> Das UN Peacebuilding Office in Sierra Leone wurde im März 2014 geschlossen. Die VN-Mission in Liberia (UNMIL) wird schrittweise abgezogen. Ab Juni 2016 soll die volle Verantwortung für die Sicherheit im Land wieder bei der liberianischen Regierung liegen.

<sup>96</sup> Zur Einordnung von illegaler Fischerei als organisierte Kriminalität siehe The Global Initiative against Transnational Organized Crime (GI)/The Black Fish, *The Illegal Fishing and Organized Crime Nexus: Illegal Fishing as Transnational Organized Crime* (Lead Author: Teale N. Phelps Bondaroff), Genf/Amsterdam, April 2015.

<sup>97</sup> Die Angaben schwanken von 1 Mrd. US-Dollar bis 1,5 bzw. 1,6 Mrd. US-Dollar. Siehe zum Beispiel: Africa Progress Panel, *Grain, Fish, Money. Financing Africa's Green and Blue Revolutions*, Genf 2014 (African Progress Report 2014), oder Environmental Justice Foundation (EJF), *Pirate Fishing Exposed. The Fight against Illegal Fishing in West Africa and the EU*, London 2012.

<sup>98</sup> Darunter fallen neben dem illegalen Fang nicht gemeldete und unregulierte Praktiken wie die Falschangabe von Fangmengen oder die Nutzung von Booten ohne Kennzeichnung. Im Folgenden wird aber vor allem auf illegale Fischerei Bezug genommen, da »UU«-Aktivitäten in Westafrika seltener offengelegt werden.

<sup>99</sup> Rat der Europäischen Union, *EU Strategy on the Gulf of Guinea*, 17.3.2014: <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf)> (Zugriff am 10.9.2015).

<sup>100</sup> GI/Black Fish, *Illegal Fishing* [wie Fn. 96], S. 44.

<sup>101</sup> Interviews LIB-24\_25-11-13; LIB-31\_27-11-13; SL-12\_23-1-14; SL-17\_24-1-14.

<sup>102</sup> Greenpeace, *Africa's Fisheries' Paradise at a Crossroads: Investigating Chinese Companies' Illegal Fishing Practices in West Africa*, Beijing/Dakar, Mai 2015, S. 2.

<sup>103</sup> GI/Black Fish, *Illegal Fishing* [wie Fn. 96], S. 18.

<sup>104</sup> In dieser Zone bis 200 Seemeilen vor ihrer Küste haben Länder das alleinige Recht zur wirtschaftlichen Ausbeutung der Gewässer und des Meeresbodens, einschließlich des Fischfangs.

auf 100–150 Millionen Euro pro Jahr geschätzt, das sind etwa 10 Prozent des Staatshaushalts.<sup>105</sup> Seitdem der Seeraum vor Sierra Leone strenger kontrolliert wird, hat sich das Problem wohl noch mehr auf guineische Gewässer verlagert.<sup>106</sup> Denn Guinea verfügt nicht über ein effektives »Vessel Monitoring System« zur Überwachung seiner EEZ und auch nicht über eine eigens für Kleinfischer eingerichtete Zone.<sup>107</sup> Mit dem »Centre National de Surveillance et de Protection des Pêches« gibt es zwar eine für Fischerei zuständige Kontrollbehörde. Doch die ist schlecht ausgerüstet und viele offizielle Stützpunkte an der Küste sind nicht wirklich operativ.<sup>108</sup> In einem Zeitraum von nur einem Monat registrierte Greenpeace 16 Fälle illegaler Fischerei in guineischen Gewässern, begangen von 12 Schiffen unter chinesischer Flagge bzw. in chinesischem Besitz.<sup>109</sup> Trotz der verbesserten Überwachung in Liberia und Sierra Leone fehlt es den entsprechenden Behörden auch dort nach wie vor an Know-how und Ausstattung. Vor allem wird illegale Fischerei meist maximal mit Bußgeldern belegt, was kaum abschreckende Wirkung hat.<sup>110</sup> Über Umwege kommt auch falsch deklartierter Fisch aus Guinea oder Sierra Leone weiterhin nach Europa.<sup>111</sup> So gehen den Staaten nicht nur Lizenzgebühren, sondern auch Ausfuhrzölle und Arbeitsplätze in der Verarbeitung verloren.

Ähnlich gelagert ist die Situation im Forstsektor. Die Nachfrage nach Tropenholz in Europa und Asien überschneidet sich hier mit der oft unzureichenden Regulierung und schwachen Verwaltung von Waldgebieten. In Guinea gibt es großflächige Waldbestände, von denen nur sehr wenige formal geschützt sind. Schon aufgrund des logistischen Aufwands und der relativ weit entfernten Absatzmärkte sind es häufig größere Firmen, die in die illegale Abholzung invol-

viert sind. Von den 2011 in Guinea operierenden forstwirtschaftlichen Unternehmen hatten angeblich weniger als die Hälfte die notwendige Lizenz.<sup>112</sup> In Liberia war der illegale Handel mit Holz schon ein wesentliches Element der Kriegsökonomie in den 1990er Jahren. Zwar wurde der Sektor im Laufe des Friedensprozesses neu geordnet und das international bestehende Embargo 2006 aufgehoben. Doch 2012 wurde publik, dass das Lizenzsystem Schlupflöcher hat bzw. umgangen wurde durch die Ausgabe sogenannter »Private Use Permits«, das heißt von Nutzungsgenehmigungen für private Landbesitzer, an Firmen.<sup>113</sup> Trotz einer offiziellen Sperre ging der Export von Holz ungehindert weiter, unter anderem durch Atlantic Resources, eine mit dem malaysischen Holzgiganten Samling verbundene Firma.<sup>114</sup> In Sierra Leone wurde der Holzhandel aus ähnlichen Gründen 2008 ausgesetzt.<sup>115</sup> Doch der Export ging auch hier illegal weiter; unter anderem wurden 2011 im Hafen von Freetown 33 Container mit Holz gestoppt.<sup>116</sup> Häufig wird wegen der starken Zunahme der Nachfrage in Asien angenommen, dass chinesische Organisationen hinter der Abholzung stehen, ob als Finanziere oder direkt als Exporteure.<sup>117</sup> Ein Papier der EU-Kommission kommt zu dem Schluss, dass es häufig Libanesen aus Guinea und Liberia sind, die den illegalen Holzeinschlag in Sierra Leone managen und Vereinbarun-

**105** Interview GUI-6\_23-7-14.

**106** Environmental Justice Atlas, *Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in Sherbro River, Sierra Leone*, April 2014 (Last Update), <<http://ejatlas.org/conflict/illegal-unreported-and-unregulated-iuu-fishing-in-sherbro-river-sierra-leone>> (Zugriff am 12.6.2015).

**107** Interpol, Environmental Security Sub-Directorate, *Study on Fisheries Crime in the West African Coastal Region*, Lyon, September 2014, S. 46, 48, 51.

**108** Interviews GUI-13\_29-7-14; GUI-25\_5-8-14; siehe auch Catharina Lewerenz/Judith Vorrath, *Illegale Fischerei und maritime Sicherheit. Gegen Gefahren in Westafrika auf See und an Land vorgehen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2014 (SWP-Aktuell 76/2014).

**109** Greenpeace, *Africa's Fisheries' Paradise* [wie Fn. 102], S. 2 und S. 19.

**110** GI/Black Fish, *Illegal Fishing* [wie Fn. 96], S. 19.

**111** Interviews SL-17\_24-1-14; GUI-6\_23-7-14.

**112** »Environmentalists Want Illegal Logging Stopped in Guinea«, *Illegal Logging Portal* (online), 7.1.2011, <[www.illegal-logging.info/content/environmentalists-want-illegal-logging-stopped-guinea](http://www.illegal-logging.info/content/environmentalists-want-illegal-logging-stopped-guinea)> (Zugriff am 11.9.2015).

**113** Global Witness/Save my Future Foundation/Sustainable Development Initiative, *Signing Their Lives Away: Liberia's Private Use Permits and the Destruction of Community-Owned Rainforest*, September 2012; Special Independent Investigating Body (Liberia), *Report on the Issuance of Private Use Permits (PUPs)*, 19.12.2012.

**114** Global Witness, *Logging Company Flouts Liberian President's Timber Export Ban and Drives Breakdown in Rule of Law*, 21.12.2012, <[www.globalwitness.org/library/logging-company-flouts-liberian-president%E2%80%99s-timber-export-ban-and-drives-breakdown-rule-law](http://www.globalwitness.org/library/logging-company-flouts-liberian-president%E2%80%99s-timber-export-ban-and-drives-breakdown-rule-law)> (Zugriff am 2.8.2014).

**115** Summer Walker/Elisa Burchert, »A Desk Study of Sierra Leone«, in: Kavanagh (Hg.), *Getting Smart* [wie Fn. 16], S. 161–196 (178).

**116** Nano Daily and AFP, »S. Leone Anti-graft Agency Stops Illegal Timber Exports«, *Nano Daily* (online), 10.2.2011, <[www.nanodaily.com/reports/SL Leone\\_anti-graft\\_agency\\_stops\\_illegal\\_timber\\_exports\\_999.html](http://www.nanodaily.com/reports/SL Leone_anti-graft_agency_stops_illegal_timber_exports_999.html)> (Zugriff am 22.8.2014).

**117** Interviews SL-27\_29-1-14; SL-29\_30-1-14; SL-47\_8-2-14.



gen mit lokalen Chiefs eingehen.<sup>118</sup> Ein Unterschied zum Fischereisektor ist, dass der legale wie illegale Handel mit Holz deutlich mehr der Zusammenarbeit mit lokalen Autoritäten, Transporteuren und Geschäftspartnern bedarf. Zudem muss das Holz über Häfen verschifft werden. Zwar sind die Kontrollen dort löchrig, aber ganz sind sie wegen der anfallenden Volumen kaum zu umgehen. Wichtige Triebkräfte wie die Nachfrage und die maßgeblichen Handelsplätze liegen beim illegalen Holzhandel außerhalb der Region. In die Netzwerke der kriminellen Geschäfte in diesem Sektor sind jedoch in höherem Maße Firmen und Akteure aus den westafrikanischen Staaten selbst eingebunden.

Operativ noch stärker in den Ländern verwurzelt sind das illegale Schürfen von Diamanten und Gold und der illegale Handel damit. Die Absatzmärkte bzw. die internationalen Handelsplätze befinden sich wiederum in Europa und Asien – für Diamanten ist es vor allem Antwerpen, für Gold unter anderem Dubai.<sup>119</sup> Eine industriell betriebene Mineralienförderung gibt es in den drei Fokusländern nur in einem geringen Umfang. Das illegale Schürfen von Diamanten und Gold ist überwiegend ein Phänomen des Kleinstbergbaus bzw. des semi-industriellen Abbaus, in dem leichteres Gerät eingesetzt wird. Auf diese Weise gefundene Steine oder Gold werden entweder durch den Verkauf an zugelassene Händler oder Exporteure – meist über diverse Zwischenstationen – legalisiert oder ins Ausland geschmuggelt. Alle drei Staaten sind Mitglieder des Kimberley Prozesses (KP), der den Handel mit Konfliktdiamanten durch Regulierung und Lizenzierung unterbinden soll.<sup>120</sup> Sie haben die KP-Vorgaben allerdings ursprünglich unterschiedlich umgesetzt und die Ausfuhr nicht einheitlich besteuert. Damit wurden bestimmte Anreize für den Schmuggel gesetzt; so gingen die Exporte aus Sierra Leone massiv zurück, nachdem die Steuern dort angehoben worden waren, während Exporte in Guinea und Liberia deutlich anstiegen.<sup>121</sup> Auch der Bericht der Review Mission in Liberia vom März 2013 konstatiert, dass es klare Anzeichen für den Schmuggel von Diamanten aus Sierra Leone nach Liberia gibt; außerdem wurden wohl auch Diamanten aus Côte d'Ivoire, die einem VN-Embargo

unterlagen, durch Liberia gehandelt.<sup>122</sup> Die Regionalorganisation »Mano River Union«, der Guinea, Liberia und Sierra Leone und Côte d'Ivoire angehören, hat daher ihre Bemühungen intensiviert, die Regelungen und Kontrollen des Diamantenhandels in den Ländern zur Umsetzung des Kimberley-Prozesses zu harmonisieren. Die Regulierung des Goldhandels ist in allen drei Ländern schwächer. Allgemein wird davon ausgegangen, dass der überwiegende Teil des gefundenen Goldes am offiziellen System vorbei gehandelt wird.<sup>123</sup>

Wer in den drei westafrikanischen Staaten nach Diamanten und Gold schürft und damit handelt, kann sich in der Regel auf lang etablierte persönliche Beziehungen und informellen Regeln stützen.<sup>124</sup> Diese haben oft mehr Gewicht als die amtlichen Lizenzierungsverfahren, so dass Mittelsmänner und Händler mit und ohne offizielle Genehmigung arbeiten. Diejenigen Investoren von außen, die nicht über solche Netzwerke verfügen, werden immer wieder mit falschen Diamanten oder falschem Gold getäuscht. Mitunter sind die an solchen Betrugsformen beteiligten Gruppen gut organisiert und haben vor Ort wirtschaftliche Fassadestrukturen aufgebaut.<sup>125</sup> Es wird angenommen, dass auch ausländische Investoren Gold und Diamanten aufkaufen und über Flughäfen oder Häfen außer Landes schmuggeln.<sup>126</sup> Darüber gibt es jedoch kaum gesicherte Erkenntnisse, denn der Schmuggel dieser Güter ist angesichts ihrer geringen Größe und sehr durchlässiger Kontrollen besonders einfach. Da das Schürfen arbeitsintensiv ist und der Handel auf etablierten Geschäftsbeziehungen in den Herkunftsländern beruht, sind die Netzwerke, die damit Geld verdienen, stark lokal verankert. Im Gegensatz zu den Betrugsdelikten schwimmt beim Handel mit echten Diamanten und Gold die Grenze von legal und illegal, so dass mitunter fraglich ist, ob überhaupt von OK zu sprechen ist.

Andere illegale Ökonomien in Liberia, Sierra Leone und Guinea sind zwar durchaus als organisiert und transnational, aber weniger als externe Stressfaktoren

<sup>118</sup> European Commission, *Cross-border Flows of Timber and Wood Products in West Africa*, Final Report (Autoren Hugh Blackett/Eric Gardette), 20.10.2008, S. 59.

<sup>119</sup> Interview GUI-6\_23-7-14.

<sup>120</sup> Siehe zu den Details die Website der Initiative, <[www.kimberleyprocess.com/](http://www.kimberleyprocess.com/)> (Zugriff am 11.8.2014).

<sup>121</sup> Interviews SL-30\_30-1-14; SL-20\_27-1-14.

<sup>122</sup> Zitiert in UNSC, *Midterm Report of the Panel of Experts on Liberia*, Mai 2014 [wie Fn. 79], S. 18.

<sup>123</sup> Interviews LIB-33\_28-11-13; LIB-3\_13-11-2013; SL-24\_28-1-14; siehe für Liberia auch UNSC, *Final Report of the Panel of Experts on Liberia Submitted Pursuant to Paragraph 5 (f) of Security Council Resolution 2079 (2012)*, 25.11.2013, S/2013/683, S. 33.

<sup>124</sup> Interview SL-30\_30-1-14; Nina Engwicht, *Illegal Markets in Post-conflict Societies: The Sierra Leonean Diamond Market*, (im Erscheinen), S. 17.

<sup>125</sup> Interview SL-27\_29-1-14.

<sup>126</sup> Interview LIB-3\_13-11-2013.

mit Triebkräften außerhalb der Region einzustufen. Neben dem Transit harter Drogen wird beispielsweise in allen drei Ländern Cannabis angebaut, gehandelt und konsumiert. Punktuell geht der Schmuggel auch über die drei Fokusländer hinaus, überwiegend in Staaten der Region wie Côte d'Ivoire. Zumeist scheint Cannabis aber zwischen und innerhalb der drei Länder gehandelt zu werden, besonders zwischen Liberia und Sierra Leone (in beide Richtungen).<sup>127</sup> In den Schmuggel sind offenbar auch direkt Sicherheitskräfte involviert.<sup>128</sup> So wurde im November 2013 ein liberianischer Polizist verhaftet, der in einem Dienstfahrzeug Cannabis im Wert von 36 000 US-Dollar über die Grenze transportieren wollte und schon länger unter Beobachtung stand. Die Operation führte zur Verhaftung eines Kommissars, des Leiters der Präsidenten- eskorte sowie vier weiterer Personen, darunter ein sierra-leonischer Armeeeingehöriger.<sup>129</sup>

Formen von Menschenhandel gibt es in allen drei Ländern, wobei die Bewegung von Menschen innerhalb der Region aufgrund der Freizügigkeit, die in der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS gilt, und der ohnehin durchlässigen Grenzen schwer festzustellen ist. Neben einigen bekannten Fällen, in denen Guinea, Sierra Leone oder Liberia Transit- oder Zielland von Menschenhandel aus Asien waren, ist das Phänomen wohl überwiegend interner Natur. Häufig werden Kinder vom Land in die Stadt geschickt oder gelockt und dort als billige Arbeitskräfte ausgebeutet. Diese Aktivitäten sind planvoll organisiert und in ihren Folgen verheerend, werden aber im Folgenden nicht detailliert behandelt, da der Fokus auf grenzüberschreitender Kriminalität liegt.

Piraterie und Raub auf See in wirklich systematischer Form findet überwiegend in nigerianischen Gewässern statt oder wird von dort aus gesteuert. Ziel ist meist der Diebstahl der Fracht, vorrangig von Öl, wobei Kidnapping zur Lösegelderpressung anscheinend zugenommen hat.<sup>130</sup> Bislang haben sich diese Aktivitäten nicht im Sinne eines regionalen Stressfaktors vor die Küsten der drei Fokusländer verschoben.

<sup>127</sup> Interviews LIB-20\_22-11-13; SL-4\_17-1-14; SL-6\_17-1-14; SL-13\_23-1-14; LIB-10\_19-11-13.

<sup>128</sup> Interview LIB-38\_2-12-13.

<sup>129</sup> Interviews LIB-11\_19-11-13; LIB-51\_5-12-13; LIB-6\_15-11-2013. Zu einem weiteren ähnlichen Fall siehe UNSC, *Midterm Report of the Panel of Experts on Liberia*, Mai 2014 [wie Fn. 79], S. 21.

<sup>130</sup> Interpol, *Study on Fisheries Crime* [wie Fn. 107], S. 30.

## Kriminelle Netzwerke und Gewalt(akteure)

Die illegalen Ökonomien in den drei Fokusländern sind seit den politischen Übergangsphasen kaum systematisch mit Gewalt verknüpft. Weder ist der Kokainschmuggel durch Westafrika bis jetzt mit einem spürbaren Anstieg von Gewalt einhergegangen,<sup>131</sup> noch ist der illegale Handel mit natürlichen Ressourcen wie zur Zeit der Kriegsökonomien in nennenswerter Weise mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren verbunden.<sup>132</sup> Als das verstärkte Ausmaß des Kokainschmuggels durch Westafrika offenbar wurde, bestand international die Sorge, dass die Region zum Epizentrum der Instabilität werden könnte.<sup>133</sup> Denn in den Transitgebieten Zentralamerikas ist massive kriminelle Gewalt aufgetreten, so dass die Mordraten in Guatemala und El Salvador sogar die Todeszahlen aus Bürgerkriegen überflügeln.<sup>134</sup>

In den drei Fokusländern dieser Studie ist eine solche Instabilität bislang nicht Realität. Es gibt auch keine starke Verflechtung von Netzwerken der organisierten Kriminalität mit Gewaltakteuren, die Gebiete kontrollieren und staatliche Autorität unterminieren. Das war in der Vergangenheit, zur Zeit der Kriegsökonomien, anders. In Liberia und Sierra Leone bestand eine solche Verbindung vor allem durch Gewaltunternehmer, die verschiedenen (legalen wie illegalen) Geschäftsstrukturen Schutz anboten. Guinea war nicht nur von den nahen Bürgerkriegen direkt betroffen. Vielmehr wurde das Land auch Teil der Kriegsökonomien, zerfiel jedoch selbst nicht wie seine beiden Nachbarstaaten in verschiedene Einflusszonen, deren Erhaltung auf dem Zugang zu natürlichen Ressourcen wie Diamanten, Gold und Holz basierte.<sup>135</sup> Die Autorität blieb in Guinea weitgehend beim Staat bzw. beim Militär. Dieses war jedoch über zwei Wege auch in die Kriegsökonomien verstrickt: zum einen, indem es bewaffnete Gruppen unterstützte, vor allem die

<sup>131</sup> WACD, *Not Just in Transit* [wie Fn. 8], S. 23.

<sup>132</sup> Selbst in Mali sind die häufig im Fokus stehenden Verbindungen von Schmugglern und Extremisten wohl eher opportunistischer Natur, vgl. ebd., S. 9.

<sup>133</sup> Statement von Antonio Maria Costa, (bis 2010) Leiter des UNODC, in: UNODC, *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, Wien, November 2008, S. 1.

<sup>134</sup> Liza Ten Velde, *The Northern Triangle's Drugs-violence Nexus: The Role of the Drugs Trade in Criminal Violence and Policy Responses in Guatemala, El Salvador and Honduras*, Amsterdam: Transnational Institute (TNI), November 2012 (TNI Briefing Series Nr. 2012/1, *Drugs and Conflict Debate Papers*), S. 2.

<sup>135</sup> William Reno, *Warlord Politics and African States*, Boulder/London: Lynne Rienner, 1998, S. 79.

liberianische United Liberation Movement of Liberia (ULIMO-K), die im Gegenzug Handel mit guineischen Soldaten trieb; zum anderen als Teil der ECOWAS Ceasefire Monitoring Group (ECOMOG), deren Truppen auch an Plünderungen in Monrovia beteiligt waren.<sup>136</sup> Insgesamt sind diese Profite des guineischen Militärs aber wohl nicht zu vergleichen mit der florierenden Kriegswirtschaft, die Charles Taylor und seine National Patriotic Front of Liberia (NPFL) in ihrem Machtgebiet unterhielten. Die dort erzielten Einkünfte bestanden vor allem aus Steuern oder Abgaben, unter anderem auf Diamanten- und Goldexporte, was allein pro Jahr etwa 75 Millionen US-Dollar eingebracht haben könnte.<sup>137</sup> Zudem konnten Holzfirmen mit Basis in Côte d'Ivoire aus dem Gebiet heraus exportieren, überwiegend nach Europa.<sup>138</sup> Mit dem Ziel, einen Zugriff auf die Diamantenfelder in Sierra Leone zu bekommen, unterstützte Taylor letztlich auch die Revolutionary United Front (RUF), die 1991 von Liberia aus in Sierra Leone einfiel.<sup>139</sup> Die Kontrolle über die dortigen Diamantengebiete wechselte mehrfach und blieb bis 2002 ein Eckpfeiler der Kriegsökonomie in beiden Ländern, wobei die RUF den Export über Liberia organisierte.<sup>140</sup> Zudem handelte die NPFL mit Marihuana aus Nord-Liberia, das nach Côte d'Ivoire an verschiedene Syndikate ging.<sup>141</sup> Insgesamt veränderte zumindest der liberianische Bürgerkrieg die Arrangements zwischen westafrikanischen Unternehmern und westlichen Partnern im Handel mit Holz, Diamanten und Drogen.<sup>142</sup> Bewaffnete Gruppen nutzten illegale Aktivitäten als Einkommensquelle, während Geschäftsleute weitgehend opportunistisch Allianzen eingingen, um Ressourcen auszubeuten bzw. auf den internationalen Markt zu bringen. Die Grenze zwischen legal und illegal verwischte dabei zunehmend. Die inter-

ationale Gemeinschaft verhängte daher Sanktionen und verbot unter anderem den Import von Rohdiamanten aus Sierra Leone (Resolution 1306/2000) und von Holz und Holzprodukten aus Liberia (Resolution 1521/2003). Diese Maßnahmen haben zumindest einen Beitrag zur Beendigung der Bürgerkriege 2002 bzw. 2003 geleistet, nachdem zahlreiche Friedensabkommen erfolglos gewesen waren.

Doch die Überreste der Kriegsökonomien verschwanden damit nicht einfach, sondern transformierten sich im Zuge der Wiederherstellung staatlicher Autorität. Zudem bestehen noch immer Strukturen bewaffneter Gruppen aus den Zeiten der Bürgerkriege in Liberia und Sierra Leone fort.<sup>143</sup> Selbstschutzgruppen funktionieren zumindest teilweise nach wie vor entlang alter Kommandostrukturen.<sup>144</sup> Noch im Jahr 2014 wurde von dem VN-Expertenpanel konstatiert, dass in Liberia weiterhin Tausende Ex-Kombattanten unter ihren alten Befehlshabern in den Minengebieten illegal schürfen.<sup>145</sup> Auch im Gola Forest auf der sierraleonischen Seite der Grenze sind ehemalige liberianische Kämpfer in illegales Goldschürfen und Wilderei involviert. Hier zirkulieren nicht nur Kleinwaffen, sondern es kommt auch zu gewaltsamen Übergriffen, vor allem gegen Ranger.<sup>146</sup> Vereinzelte grenzüberschreitende Attacken durch Milizen treten darüber hinaus in Liberia an der Grenze zu Côte d'Ivoire auf. Allerdings scheinen lokal produzierte Kleinwaffen und harte Drogen wie Kokain eher über Guinea nach Liberia zu gelangen.<sup>147</sup> Grundsätzlich besteht jedoch gerade in Liberia in relativ entlegenen Grenzgebieten zumindest ein Potential an leicht zu mobilisierenden Gruppen, das sich organisierte kriminelle Netzwerke verstärkt zunutze machen könnten. In den Hauptstäd-

**136** Stephen Ellis, *The Mask of Anarchy: The Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War*, London 1999, S. 104 und 174.

**137** William H. Twaddell, »Testimony to Africa Subcommittee of the U.S. House of Representatives«, 1996, in: *The Inquirer* (Monrovia), 5 (13.8.1996) 55, zitiert in Ellis, *Mask of Anarchy* [wie Fn. 136], S. 90f.

**138** Colin M. Waugh, *Charles Taylor and Liberia: Ambition and Atrocity in Africa's Lone Star State*, London/New York: Zed Books, 2011, S. 187; Ellis, *Mask of Anarchy* [wie Fn. 136], S. 165.

**139** Daniel Byman et al., *Trends in Outside Support for Insurgent Movements*, Santa Monica, RAND Corporation, National Security Research Division, 2001, S. 76; Ellis, *Mask of Anarchy* [wie Fn. 136], S. 71.

**140** Waugh, *Charles Taylor and Liberia* [wie Fn. 138], S. 188.

**141** Ellis, *Mask of Anarchy* [wie Fn. 136], S. 90f.

**142** Ebd., S. 27.

**143** Auch Waffen zirkulieren nach Einschätzung von UNODC weiterhin in der Region – vor allem Feuerwaffen aus offiziellen Beständen oder Überbleibsel aus den Bürgerkriegen, UNODC, *Transnational Organized Crime in West Africa* [wie Fn. 75], S. 33. In Guinea werden zudem Handfeuerwaffen hergestellt, die unter anderem in Nachbarstaaten wie Sierra Leone und Liberia gehen (Interviews SL-11\_21-1-14; LIB-3\_13-11-2013; LIB-20\_22-11-13).

**144** Mariam Persson, »Demobilized or Remobilized? Linger-ing Rebel Structures in Post-war Liberia«, in: Mats Utas (Hg.), *African Conflicts and Informal Power: Big Men and Networks*, New York: Zed Books, 2012, S. 101–18 (106ff).

**145** UNSC, *Midterm Report of the Panel of Experts on Liberia*, Mai 2014 [wie Fn. 79], S. 19.

**146** Ebd., S. 17f.; UNSC, *Final Report of the Panel of Experts on Liberia* [wie Fn. 123], S. 12.

**147** UNSC, *Final Report of the Panel of Experts on Liberia Submitted Pursuant to Paragraph 5 (b) of Security Council Resolution 2188* (2014), Juli 2015, S. 7.

ten der drei Länder sind zudem mitunter Jugendgangs in das kleinteiligere Drogengeschäft verstrickt, die regelmäßig von Politikern für eigene Zwecke mobilisiert werden.<sup>148</sup> Besonders in Guineas Hauptstadt Conakry macht die hierarchische und etablierte Organisation solcher Gruppen sie zu einem gängigen politischen Instrument in öffentlichen Protesten, die auch mit Gewalt einhergehen.<sup>149</sup> Zu Gewalt kommt es offenbar auch bei Polizeieinsätzen auf Marihuana-Plantagen in Sierra Leone, die von Gruppen junger Männer bewacht werden.<sup>150</sup> In Guinea wie in den beiden anderen Ländern brechen immer wieder auch Konflikte unter Kleinschürfern aus oder zwischen ihnen und industriell schürfenden Firmen bis hin zu gewaltsamen Ausschreitungen, die sich meist um Landnutzungsrechte drehen.<sup>151</sup> Im Zusammenhang mit Drogen tritt Gewalt zwischen oder durch Konsumenten auf, nicht aber zwischen den verschiedenen Handelsnetzwerken.<sup>152</sup> Bestimmte kriminelle Aktivitäten wie Raub und Menschenhandel gehen grundsätzlich mit Gewaltanwendung oder -androhung einher. Doch entsprechende organisierte kriminelle Aktivitäten drücken sich in den Fokusländern bislang nicht in hohen Gewalttaten aus. Das lässt darauf schließen, dass kriminelle Netzwerke schlicht am Staat vorbei oder vom Staat gedeckt operieren können. In letzterem Fall schöpfen die regierenden Eliten die Renten aus kriminellen Geschäften ab, und die im Verborgenen geknüpften Allianzen verhindern offene Konflikte zwischen OK-Akteuren und Staat.<sup>153</sup> Zu Gewalt kommt es unter solchen Bedingungen eher punktuell und vor allem an den äußeren Enden der Wertschöpfungsketten.

## Aufbau und Kriminalisierung des Staates

In Westafrika hat die Einbindung illegaler Ökonomien in politische Arrangements eine lange Geschichte. Regierungsämter sind in der Regel eng mit persönlichen Interessen verflochten und werden auch dazu genutzt, Verbündeten einen Freiraum vor Strafverfolgung zu gewähren.<sup>154</sup> Dies gilt im Hinblick auf die drei hier behandelten Fokusländer auch für die Zeit vor Entstehung der Kriegsökonomien. Ein Großteil des Wirtschaftslebens war schon vor den 1990er Jahren kaum formalisiert und spielte sich in einer Grauzone ab. Allerdings vergrößerte sich diese in der Folge noch. Denn mit den kriminellen Aktivitäten bewaffneter Gruppen in den Bürgerkriegen verschwamm die ohnehin unklare Grenze von legal und illegal immer weiter.<sup>155</sup> Dies betraf auch Guinea, obwohl das Land selbst nicht wie Liberia und Sierra Leone in unterschiedliche Einflusszonen zerfiel. Denn die Einmischung in den Krieg der Nachbarländer, vor allem in Liberia, hatte deutliche Auswirkungen auf die politische Ordnung Guineas, in deren Zentrum das Militär stand. Dieses wurde zunehmend zu einem Hort der Disziplinlosigkeit bis hin zum Zusammenbruch der Kommandostrukturen, ein Prozess, der es Offizieren ermöglichte, sich kriminell zu betätigen. Höhere Ränge in Militär und Polizei waren in den internationalen Drogenhandel verwickelt.<sup>156</sup> Diese Verbindungen wurden zwar nach dem Tod des Präsidenten 2008 vom neuen Machthaber durchbrochen, unter anderem durch die Verhaftung des Sohns von Ex-Präsident Conté, der in den Drogenhandel verstrickt war.<sup>157</sup> Doch dies beendete nicht die allgemeine Gesetzlosigkeit. Erst nach dem Ouagadougou Accord von Januar 2010 wurde eine zivile Übergangsregierung eingesetzt. So kam es sowohl in der Nachkriegsphase in Liberia und Sierra Leone wie auch in Guinea zu einem politischen Umbruch, der neben Wahlen weitreichende institutionelle Reformen mit sich bringen sollte, unter anderem im Sicherheitssektor.

<sup>148</sup> Interviews SL-9\_20-1-14; GUI-12\_25-7-14; GUI-23\_2-8-14.

<sup>149</sup> Joschka Philipps, *Ambivalent Rage: Youth Gangs and Urban Protest in Conakry, Guinea*, Paris 2013, S. 113.

<sup>150</sup> Interview SL-17\_24-1-14.

<sup>151</sup> Interviews GUI-2\_21-7-14; GUI-1\_21-7-14; GUI-26\_6-8-14; GUI-24\_4-8-14.

<sup>152</sup> Interviews GUI-19\_31-7-14; GUI-22\_1-8-14; LIB-48\_4-12-13; LIB-40\_2-12-13; LIB-37\_2-12-13.

<sup>153</sup> Vanda Felbab-Brown, »Designing Pan-Atlantic and International Anti-Crime Cooperation«, in: Daniel S. Hamilton (Hg.), *Dark Networks in the Atlantic Basin: Emerging Trends and Implications for Human Security*, Washington, D.C.: Brookings Institution, Center for Transatlantic Relations, 2015, S. 121–149 (124).

<sup>154</sup> Felbab-Brown nennt dies »technology of illegality«, ebd., S. 135.

<sup>155</sup> Phil Williams/John T. Picarelli, »Combating Organized Crime in Armed Conflict«, in: Ballentine/Nitzschke (Hg.), *Profiting from Peace* [wie Fn. 2], S. 123–152 (125).

<sup>156</sup> International Crisis Group, *Guinea: Reforming the Army*, Dakar/Nairobi/Brüssel, 23.9.2010 (Africa Report Nr. 164), S. 7ff.

<sup>157</sup> Ismaël Kabiné Camara, »Guinée: le fils de Lansana Conté impliqué dans un trafic de drogue«, *Afrik.com*, 26.2.2009, <[www.afrik.com/article16336.html](http://www.afrik.com/article16336.html)> (Zugriff am 22.8.2014).

Dieser Staatsauf- bzw. umbau war durch zwei zentrale Komponenten gekennzeichnet: Zum einen wurden wichtige Akteure des alten Systems in das neue integriert, um eine gewisse Stabilität zu gewährleisten. Zum anderen wurden zumindest formal staatliche Autorität und ein Rahmen der Legalität (wieder-) hergestellt. Damit blieben einerseits die althergebrachten Patronagenetzwerke bedeutsam. Andererseits ergaben sich durch den politischen Umbau neue Möglichkeiten, Einfluss bzw. Schutz zu erkaufen. In Guinea beispielsweise wurde ein wichtiger Sponsor des Wahlkampfes des letztlich gewählten Präsidenten Alpha Condé Fischereiminister in dessen neuer Regierung. Er war nicht nur selbst im Fischereisektor engagiert, sondern ihm wurden Korruption und Komplizenschaft bei der IUU-Fischerei vorgeworfen. Aufgrund seines mangelnden Willens, gegen die illegale Fischerei vorzugehen, wurde Guinea im März 2014 von der EU als nicht-kooperierendes Land eingestuft. Guinea darf damit keinen Fisch mehr in die Union einführen.<sup>158</sup> Erst daraufhin musste der Minister sein Amt räumen. Er wurde allerdings lediglich auf einen anderen Ministerposten versetzt.<sup>159</sup>

Auch in Liberia und Sierra Leone sind immer wieder Verbindungen von kriminellen zu staatlichen Akteuren bekanntgeworden. Grundsätzlich gibt es dabei drei Muster: Erstens, Repräsentanten des Staates vergeben Lizenzen, Konzessionen oder Ähnliches am offiziellen Verfahrensweg vorbei oder unter Ausnutzung bestehender Schlupflöcher.<sup>160</sup> Zweitens, Kriminelle erkaufen sich Schutz vor Verfolgung durch Sicherheitsbehörden und/oder Gerichte, entweder ad hoc, zum Beispiel bei drohender Verhaftung, oder aber vorab, durch die Etablierung von Beziehungen zu meist höherrangigen Offiziellen; solch ein Arrangement ist im Fall des stellvertretenden Direktors der Anti-Drogenbehörde in Liberia, Albert Chelley, aufgedeckt worden, der im August 2013 entlassen wurde, da er sich mit nigerianischen Drogenhändlern zusammengetan und in zwei Fällen die Verhaftung von

Heroinschmugglern verhindert hatte.<sup>161</sup> In Sierra Leone wird immer wieder davon berichtet, dass Paramount Chiefs als wichtigste traditionelle Autoritäten und Politiker den Anbau von Cannabis schützen und Regierungsbeamte hinter den Verkaufs- und Verteilungsstellen für teurere Drogen (»cartels«) in der Hauptstadt Freetown stehen.<sup>162</sup> Eine dritte Möglichkeit ist, dass staatlicher Akteur und illegaler Unternehmer ein und dieselbe Person sind. Es wird beispielsweise immer wieder behauptet, dass Regierungsbeamte in den Fokusländern selbst gesetzwidrig nach Gold oder Diamanten schürfen lassen.<sup>163</sup> Diese Variante staatlicher Involvierung findet sich wohl eher bei lokal verankerten kriminellen Aktivitäten mit regionaler Verflechtung. Ansonsten überwiegen augenscheinlich Schutzarrangements.

Obwohl sich die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen in den drei westafrikanischen Staaten verändert haben, basieren viele Transaktionen weiterhin auf persönlichen Netzwerken. Das nutzen Akteure der illegalen Ökonomien allerdings auf unterschiedliche Art und Weise. Dass Nutzungsrechte irregulär vergeben werden, findet sich naturgemäß nur bei legalen Gütern. So erwerben industrielle Fischtrawler häufig eine sogenannte »flag of convenience« (Billigflagge) in Liberia, das heißt, sie registrieren sich dort, weil die Einhaltung von Standards kaum kontrolliert wird. Auch wird berichtet, dass Inspektoren von Fischerei- und anderen Behörden Informationen an illegal fischende Schiffe weitergeben.<sup>164</sup> Die Notwendigkeit von Schutzstrukturen an Land ist in diesem Sektor aber sehr begrenzt, da keines der drei Fokusländer seine Exklusive Wirtschaftszone auch nur annähernd überwachen kann. Auf See ist es zudem einfacher möglich, Kontrollen auszuweichen als zum Beispiel bei der illegalen Abholzung an Land. Kriminelle Aktivitäten bedürfen hier normalerweise der Zustimmung lokaler Statthalter wie in Sierra Leone. Es wird generell angenommen, dass die sierra-leonischen Chiefs in ihrer offiziellen Funktion als Verwalter des Landes ihre schützende Hand über die Betreiber der illegalen Abholzung halten.<sup>165</sup> Zudem braucht es eine gewisse Logistik, um das Holz – meist über offizielle

<sup>158</sup> Council of the EU, *Illegal Fishing Activities: Trade Measures Decided by the Council*, Brüssel, 24.3.2014.

<sup>159</sup> Siehe zum Beispiel »Remaniement technique: Moussa Condé dessaisi du Ministère de la pêche!«, *MediaGuinee.com*, 1.4.2014, <[www.mediaguinee.net/fichiers/article.php?langue=fr&type=rub17&code=calb10824](http://www.mediaguinee.net/fichiers/article.php?langue=fr&type=rub17&code=calb10824)> (Zugriff am 12.6.2015).

<sup>160</sup> Wird ein Gut schon vor dem Export auf diese Weise legalisiert, ist es fraglich, ob noch von transnationaler OK gesprochen werden kann – zumal wenn weder Exporteur noch Käufer von der widerrechtlich erhaltenen Genehmigung Kenntnis haben.

<sup>161</sup> Lansana Gberie, *State Officials and Their Involvement in Drug Trafficking in West Africa: Preliminary Findings*, Genf: WACD/Kofi Annan Foundation, 2013 (WACD Background Paper Nr. 5), S. 22.

<sup>162</sup> Interviews SL-1\_15-1-14; SL-43\_6-2-14.

<sup>163</sup> Interviews SL-45\_7-2-14; GUI-2\_21-7-14.

<sup>164</sup> Interviews LIB-24\_25-11-13; GUI-25\_5-8-14.

<sup>165</sup> Interviews SL-26\_29-1-14; SL-33\_3-2-14.

Häfen – auszuführen. Bei der illegalen Fischerei kann auf eine solche Infrastruktur wegen der Möglichkeit, die Ware auf See umzuladen, weitgehend verzichtet werden.

Das illegale Schürfen von Gold und Diamanten und der Handel mit den so gewonnenen wertvollen Rohstoffen basieren, wie dargestellt, meist auf etablierten Vertrauens- und Schutzbeziehungen, die auch staatliche Akteure einschließen – vor allem auf der subnationalen Ebene.<sup>166</sup> Ähnliches scheint für den Schutz des Anbaus von Cannabis zu gelten.<sup>167</sup> In den regionalen Handel mit diesem Rauschmittel sind allerdings auch Sicherheitskräfte direkt involviert.<sup>168</sup> Da es sich bei Kokain um eine wesentlich teurere Ware handelt, die in der Regel von externen Akteuren über Häfen und/oder Flughäfen bzw. Grenzübergänge geschleust werden muss, scheint es in diesem Kriminalitätsbereich bevorzugt hochrangigeren Schutz zu geben. Auch wenn in Guinea die unverhohlene Verschränkung von Militär und Drogenbaronen der Vergangenheit angehört, gibt es Anzeichen für eine Komplizenschaft auf höchster politischer Ebene.<sup>169</sup> In dem Fall der 2008 aufgegriffenen Cessna in Freetown waren offenbar ebenfalls staatliche Offizielle beteiligt. Unter den Beschuldigten war der Cousin des Transportministers, der selbst von dem Flugzeug wusste und ihm Landeerlaubnis erteilt hatte.<sup>170</sup> Liberia und Sierra Leone mögen keine »hubs« des Kokainschmuggels sein, doch Beispiele staatlicher Involvierung bei der Unterstützung oder Absicherung des Drogenhandels lassen sich unverändert finden.<sup>171</sup> Auch kommt es bei der Verhaftung höherrangiger Krimineller äußerst selten zu Prozessen, noch seltener zu Verurteilungen. Denn es bleibt relativ einfach, sich durch Zahlung einer »Strafe« oder »Kautions« freizukaufen. So überrascht es nicht, dass zum Beispiel in Liberia Polizei und Gerichte von Bürgerinnen und Bürgern als die

korruptesten Institutionen des Landes wahrgenommen werden.<sup>172</sup> Entsprechend gering ist häufig das Vertrauen der Bevölkerung in staatliches Handeln. Gleichzeitig zeigen die publik gewordenen Fälle der Verwicklung staatlicher Akteure in kriminelle Aktivitäten auch, dass Kontrollmechanismen zumindest punktuell gestärkt wurden.

## OK und Lebensgrundlagen

Die schwache formale Wirtschaft in den drei Fokusbändern ist durch Bürgerkriege und politische Instabilität weiter in Mitleidenschaft gezogen worden. Die prekäre Situation großer Bevölkerungsteile spiegelt sich unter anderem in den Platzierungen der Staaten im Human Development Index wider (Liberia: 175, Guinea: 179, Sierra Leone: 183, von 187 Staaten).<sup>173</sup> Weder öffentliche Sicherheit, Rechtssicherheit noch die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Bildung oder Gesundheit sind gewährleistet. In solchen Kontexten können OK-Aktivitäten eine wichtige Einkommensquelle sein und kriminelle Netzwerke den Rang von Dienstleistern, mitunter auch als Anbieter von Sicherheit, einnehmen.<sup>174</sup> In Guinea, Liberia und Sierra Leone scheint dies allerdings nur sehr eingeschränkt der Fall zu sein. Die stark in globale illegale Ströme eingebundenen Ökonomien haben überwiegend schädliche Effekte, allen voran die illegale Fischerei. Die Überfischung und die Zerstörung des maritimen Lebensraums gefährden das Einkommen lokaler Fischer und die Nahrungsmittelsicherheit in den drei Ländern. In Guinea beispielsweise leben bis zu 60 Prozent der Bevölkerung an den Küsten von Fischprodukten, so dass zurückgehende Fangquoten massive negative Folgen haben.<sup>175</sup> Einige Kleinfischer arbeiten mittlerweile den großen industriellen Trawlern zu, um überhaupt noch ein nennenswertes Einkommen zu erwirtschaften. Doch die Bedingungen, die bei diesen Arrangements wie auch bei der Arbeit auf den Schiffen herrschen, sind mitunter menschenunwürdig. So ist es wohl auch zu erklären, dass sich Vereinigungen

**166** Interviews SL-38\_4-2-14; SL-45\_7-2-14; GUI-5\_22-7-14; Engwicht, *Illegal Markets in Post-conflict Societies* [wie Fn. 124], S. 13.

**167** Interviews LIB-24\_25-11-13; SL-47\_8-2-14; SL-6\_17-1-14; SL-17\_24-1-14.

**168** Interview LIB-38\_2-12-13.

**169** Interviews GUI-15\_30-7-14; GUI-27\_6-8-14, siehe auch David Lewis, »A Surge In Cocaine Trafficking Has Turned Guinea Into West Africa's Latest Drug Hot Spot«, *Business Insider* (online), 31.1.2014, <[www.businessinsider.com.au/guinea-is-africas-first-narco-state-2014-1](http://www.businessinsider.com.au/guinea-is-africas-first-narco-state-2014-1)> (Zugriff am 30.9.2015).

**170** Gberie, *State Officials* [wie Fn. 161], S. 14f.

**171** UNSC, *Midterm Report of the Panel of Experts on Liberia*, Mai 2014 [wie Fn. 79], S. 21.

**172** Human Rights Watch, »No Money, No Justice«: *Police Corruption and Abuse in Liberia*, New York, August 2013, S. 21.

**173** United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, New York 2014, S. 159.

**174** William Reno, »Understanding Criminality in West African Conflicts«, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 1, S. 47–61 (48).

**175** Interview GUI-25\_5-8-14.

von Fischern inzwischen selbst bei der Überwachung der Küsten engagieren, recht erfolgreich zum Beispiel mit Hilfe einer internationalen NGO in Sierra Leone.<sup>176</sup> Trotz kleinerer Beschäftigungseffekte macht auch die Umweltzerstörung als Folge der illegalen Abholzung Lebensgrundlagen zunichte. Dies ist auch und gerade dann der Fall, wenn wie in Liberia Genehmigungen zur privaten Nutzung durch die lokale Bevölkerung als Schlupfloch für große Firmen benutzt werden.<sup>177</sup>

Der illegale Drogenhandel wird vor allem von Jugendlichen, die besonders von Arbeits- und Perspektivlosigkeit betroffen sind, mitunter als attraktive Einkommensmöglichkeit betrachtet.<sup>178</sup> Für den lokalen Handel mit harten Drogen wie Kokain gilt das in den drei Fokusländern aber nur sehr begrenzt. Denn der Markt ist ausgesprochen klein und beschränkt auf einige Städte und auf die Minengebiete. Entsprechend bietet er nur geringe Einkommenschancen für Jugendliche, wie in den 2000er Jahren in Conakry im Zuge der Verstrickung des Staates in den Drogenhandel.<sup>179</sup> Zudem ist der Schmuggel von Drogen nicht arbeitsintensiv,<sup>180</sup> das heißt, es braucht anders als beim Anbau wenig Arbeitskraft dafür. So bringt das Anpflanzen von Cannabis in Guinea, Liberia und Sierra Leone nicht nur mehr als sonst übliche Erzeugnisse wie Reis ein, sondern wohl für die einfache Bevölkerung auch mehr als der Kokainschmuggel.<sup>181</sup> Möglichen Beschäftigungseffekten steht allerdings in vielen Gemeinden die Besorgnis über den steigenden Drogenkonsum entgegen, der in der Regel mit Gewalt, Kleinkriminalität, Prostitution und sozialen Problemen verbunden ist.<sup>182</sup> Dabei geht es vorrangig um Alkohol und Cannabis, aber auch um härtere Drogen, oft in gestreckter oder gemischter Form. Für keines der drei Länder gibt es genauere Zahlen, für alle aber deutliche Hinweise, dass Kokain und Heroin in kleinen Mengen auch jenseits der wohlhabenden Schichten konsumiert wer-

den, zum Beispiel als »magic sticks« oder Crack. In den Städten gibt es allgemein bekannte Orte, wo Drogen gekauft und genommen werden, in Liberia beispielsweise in den sogenannten »ghettos«. Auch der Drogenkonsum durch die Schürfer in den Minengebieten wird als beträchtlich eingeschätzt.<sup>183</sup> Mit Blick auf die Lebensgrundlagen allgemein hat der Drogenhandel vor allem schädliche Auswirkungen, wenngleich das Einkommen aus dem Anbau und dem Handel mit Cannabis für ärmere Bevölkerungsschichten eine nicht unerhebliche Bedeutung hat. So sieht etwa die West Africa Commission on Drugs (WACD) die Vernichtung von Anbauflächen als problematisch an, da die Droge seit Jahrzehnten in der Region angebaut und konsumiert wird und für Kleinbauern wenig Alternativen existieren.<sup>184</sup>

Das illegale Schürfen von Gold und Diamanten gibt ebenfalls einer bedeutenden Menge an jungen Männern Beschäftigung, auch wenn diese mit viel Unsicherheit, hartem körperlichen Einsatz und Umweltzerstörung verbunden ist. In der Regel arbeiten die Schürfer in Gruppen für einen »miner«, der sie mit Gerät, Nahrung und teilweise auch Geld unterstützt. Tatsächlich wird mangels Alternativen immer wieder für die Duldung solcher illegalen Aktivitäten argumentiert, zumal beispielsweise in Liberia viele ehemalige Kämpfer aus dem Bürgerkrieg in dem Sektor untergekommen sind.<sup>185</sup> Auch in Sierra Leone wird illegales Schürfen vor diesem Hintergrund von lokalen Autoritäten und Behörden häufig toleriert. Allerdings werden auch die Arbeitskräfte in dieser Branche systematisch ausgebeutet und oft über den wahren Wert der von ihnen gefundenen Diamanten oder des Goldes getäuscht.<sup>186</sup> Im Gegensatz zum Kleinstbergbau werden die industriellen Aktivitäten im Bergbausektor von der Bevölkerung oft mit großem Misstrauen verfolgt, zumal wenn die Arrangements der Unternehmen mit dem Zentralstaat auf intransparente Art und Weise zustande gekommen sind. In allen drei Ländern hat es wiederholt gewaltsame Proteste gegen Bergbauunternehmen gegeben, meist begleitet von der Beschwerde, dass lokale Gemeinden nicht ausreichend von der Ausbeutung pro-

<sup>176</sup> Africa Progress Panel, *Grain, Fish, Money* [wie Fn. 97], S. 95.

<sup>177</sup> Global Witness, *Logging in the Shadows: How Vested Interests Abuse Shadow Permits to Evade Forest Sector Reforms – An Analysis of Recent Trends in Cameroon, Ghana, the Democratic Republic of Congo and Liberia*, April 2013.

<sup>178</sup> WACD, *Not Just in Transit* [wie Fn. 8], S. 13.

<sup>179</sup> Philipps, *Ambivalent Rage* [wie Fn. 149], S. 81.

<sup>180</sup> Felbab-Brown, »Designing Pan-Atlantic and International Anti-Crime Cooperation« [wie Fn. 153], S. 128.

<sup>181</sup> Walker/Burchert, »A Desk Study of Sierra Leone« [wie Fn. 115], S. 176; Interview LIB-38\_2-12-13.

<sup>182</sup> Für Westafrika insgesamt wird eine Zunahme des Drogenkonsums angenommen, WACD, *Not Just in Transit* [wie Fn. 8], S. 9.

<sup>183</sup> Interviews LIB-3\_13-11-2013; LIB-37\_2-12-13; LIB-24\_25-11-13.

<sup>184</sup> WACD, *Not Just in Transit* [wie Fn. 8], S. 28.

<sup>185</sup> UNSC, *Midterm Report of the Panel of Experts on Liberia*, Mai 2014 [wie Fn. 79], S. 19; UNSC, *Final Report of the Panel of Experts on Liberia*, November 2013 [wie Fn. 123], S. 19.

<sup>186</sup> Engwicht, *Illegal Markets in Post-conflict Societies* [wie Fn. 124], S. 9f.

fitieren.<sup>187</sup> Dies zeigt, wie formal legale Aktivitäten als illegitim angesehen werden können, wenn staatliches Handeln für weite Bevölkerungsteile nicht nachvollziehbar ist.

Insgesamt ist wenig darüber bekannt, wie die Bevölkerungen, gerade in entlegeneren Gebieten, illegale Ökonomien bewerten. Eine Konsultation von Gemeinden in Grenzgebieten Sierra Leones hat gezeigt, dass die Bevölkerung dort illegale Aktivitäten wie Waffen- und Menschenhandel in Kombination mit Prostitution sowie Cannabishandel als Gefahr ansieht.<sup>188</sup> Global relevante Geschäftsfelder der OK wie Kokainschmuggel oder illegale Fischerei sind naturgemäß in den Hauptstädten oder an den Küsten ein größeres Thema, illegale Abholzung, Gold- und Diamantenförderung sowie Cannabisanbau dagegen eher im Inland. Schwer zu durchschauen ist auch, wie die Profite aus OK-Aktivitäten oder ihrem Schutz genau weiterverwandt bzw. gewaschen werden. In Liberia wird gemeinhin angenommen, dass die zentralen Akteure der Kriegsökonomie ihre Einnahmen in Hotels, Immobilien, Radiostationen und Ähnliches investiert haben. Tatsächlich hat das VN-Expertenpanel einige Personen besonders unter die Lupe genommen, zum Beispiel den Commissioner of Maritime Affairs unter Charles Taylor.<sup>189</sup> Doch aus welchen Tätigkeiten die Mittel für seine Investitionen genau stammten, bleibt unklar, ebenso, ob darüber hinaus auch quasi-öffentliche Leistungen erbracht wurden.

Eindeutig ist dagegen, dass OK, die besonders stark von der Nachfrage in anderen Weltregionen und von externen Netzwerken getrieben ist, insgesamt negative Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen der Bevölkerung hat. Demgegenüber können lokal verankerte, arbeitsintensivere illegale Tätigkeiten zumindest punktuell als eine wichtige Einkommensquelle betrachtet werden, wobei auch diesbezüglich schädliche Folgen für die Lebenssituation der Menschen vor Ort zu bedenken sind.

**187** Interviews SL-47\_8-2-14; LIB-37\_2-12-13; GUI-4\_22-7-14.

**188** Interview SL-47\_8-2-14.

**189** Siehe u.a. UNSC, *Final Report of the Panel of Experts on Liberia*, November 2013 [wie Fn. 123], S. 24f.



## Wieder neuer Wein in alten Schläuchen? Handlungsoptionen für die Entwicklungszusammenarbeit

Die Analyse von illegalen Ökonomien in Guinea, Liberia und Sierra Leone entlang der vier Gefahrenfelder ergibt ein differenziertes Bild. Grundsätzlich sind die Ergebnisse nicht übertragbar auf andere fragile Staaten. Denn es gibt nicht nur unterschiedliche Grade, sondern auch verschiedene Typen von Fragilität, in denen sich dieselbe Form von OK anders manifestiert und mit anderen Herausforderungen verbunden ist. Hinzu kommen unterschiedliche Historien und regionale Besonderheiten. Gleichwohl ist es möglich, die drohenden Gefahren und denkbaren Antworten darauf auch für andere Kontexte entlang der vier Wirkungsweisen von OK zu differenzieren.

### Gefahren und Zielkonflikte bestimmen

Kokainschmuggel und illegale Fischerei wirken in den drei Fokusländern besonders stark als externe Stressfaktoren. Sie gehen bislang kaum mit Gewalt einher, haben aber deutlich negative gesellschaftliche Auswirkungen. Allerdings ist der Drogentransit mittlerweile stärker in der Region verankert, vor allem durch Schutzarrangements mit höherrangigen Offiziellen, besonders in Guinea. Ansätze zur Abschreckung werden überwiegend von externen Akteuren gestützt und begleitet. Gerade in Guinea gibt es wenig Anknüpfungspunkte für einen sinnvollen Kapazitätsaufbau. Dort hat bis heute kein einziger wichtiger Drogenhändler je eine Haftstrafe verbüßt. Auch dass die Verstrickung staatlicher Akteure, einschließlich des Sohnes des ehemaligen Präsidenten, Ousmane Conté, 2008 aufgedeckt wurde, hatte kaum Folgen. Viele der verdächtigen Offiziellen fanden letztlich nach den Wahlen 2010 neue Positionen in der Regierung.<sup>190</sup> Angesichts der politischen Situation in Guinea scheint es derzeit schwer vorstellbar, dass in dem Land wirksamere Kontrollmechanismen etabliert werden können. Eine Stärkung von Transparenz ist daher vor allem über die Einführung allgemeiner Regelungen des politischen Prozesses, zum Beispiel bei der Parteienfinanzierung, von »checks and balances« in staatlichen

Institutionen sowie über die Medien und zivilgesellschaftliche Initiativen zu erzielen, wobei Letztere mit Gewalt und Übergriffen konfrontiert werden könnten.

In Liberia und Sierra Leone gibt es dagegen weiterreichende Ansätze zum Aufbau von Strafverfolgungskapazitäten. Dabei ist indes auf das Gewaltpotential zu achten, so zum Beispiel in Gestalt der schon jetzt politisch instrumentalisierten Gangs in den Hauptstädten und der teilweise noch aus Bürgerkriegszeiten stammenden Milizstrukturen. Keine von diesen wird aktuell als Gefahr für die Stabilität der Länder eingestuft, doch bei einer räumlichen Ausweitung der Strafverfolgung ist eine Gegenreaktion denkbar, besonders wenn sich diese verstärkt gegen den Cannabisanbau oder gegen Drogenkonsumenten bzw. kleine Händler wenden sollte. Gezielte Maßnahmen des Kapazitätsaufbaus richten sich daher auch auf schwere und grenzüberschreitende Kriminalität. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die West Africa Coast Initiative (WACI) zu nennen. Diese 2009 gestartete Initiative des VN-Büros für Westafrika (UNOWA) unterstützt gemeinsam mit UNODC, der VN-Abteilung für Friedenssicherungseinsätze (DPKO) und Interpol den Aufbau von »Transnational Crime Units« in verschiedenen Ländern der Region. Diese Einheiten werden seit einigen Jahren auch in Liberia und Sierra Leone aufgebaut und führen mittlerweile Operationen gegen grenzüberschreitende Kriminalität durch. Damit das Vorgehen gegen höherrangige kriminelle Akteure des Kokainschmuggels mittelfristig erfolgreich sein kann, müsste nicht nur das internationale Engagement über längere Zeit beibehalten, sondern insbesondere die Reform des Justizsektors vorangetrieben werden. Denn andernfalls werden Hintermänner vielleicht verhaftet, nicht aber (angemessen) verurteilt werden.

Bei der illegalen Fischerei besteht im Vergleich zum Drogensektor ein geringeres Gewaltpotential. Auch die dieses Geschäftsfeld umgebende Schutzökonomie scheint weniger ausgeprägt. Allerdings besteht im Falle einer verstärkten Verfolgung die Gefahr, dass sich kriminell agierende Fischereiunternehmen politischen Schutz erkaufen. Schon jetzt gibt es vor allem in Guinea pseudolegale Fassadestrukturen und Komplizenschaft von Beamten. Auch gab es in der Vergangenheit einzeln ausgehandelte Abkommen. So traf das

<sup>190</sup> Gberie, *Crime, Violence, and Politics* [wie Fn. 77], S. 11 und S. 13.

guineische Ministerium für Fischerei im Dezember 2009 eine für zwei Jahre gültige Übereinkunft mit Chinas zuständigem Ministerium, die dem größten chinesischen Fischereiunternehmen Ausnahme-regelungen garantierte.<sup>191</sup> Solche Arrangements sind neben Ausweichreaktionen von illegal fischenden Schiffen wahrscheinlicher als eine gewaltsame Reaktion auf verstärkte Überwachung. Grundsätzlich gibt es in der westafrikanischen Region Gewalt auf See, vor allem in Form von Piraterie und bewaffnetem Raub. Diese kriminellen Aktivitäten sind jedoch bislang vor der Küste der drei Fokusländer schwach ausgeprägt. Ziel muss es sein, den Fischereisektor vor einer stärkeren Verflechtung von kriminellen Akteuren und staatlichen Institutionen zu bewahren, zumindest gleichwertig mit dem Aufbau von Abschreckungskapazitäten. Letzteres erfordert einen hohen technischen Aufwand bei Training und Ausstattung. Deshalb könnten lokale Fischer in das Monitoring von Küstenabschnitten einbezogen werden. Voraussetzung für den Erfolg einer solchen Strategie sind aber wiederum funktionierende und unabhängige Institutionen, die den Meldungen dann auch entsprechend nachgehen.

Anders als im Bereich der illegalen Fischerei und des Kokainschmuggels sind die illegalen Aktivitäten im Holzsektor und im Gold- und Diamantenhandel stärker territorial gebunden und mit Akteuren in den drei Ländern verflochten. Diese kriminellen Tätigkeitsfelder waren wichtiger Bestandteil der Kriegsökonomien in den 1990er Jahren. Insofern hatte zunächst die Loslösung von Geschäft und Gewalt im Vordergrund gestanden. Sie war grundsätzlich erfolgreich, wobei im Zuge des Staatsaufbaus nach den Bürgerkriegen bzw. der Transition in Guinea mehr oder weniger effektive Regime der Regulierung und Überwachung entstanden sind. Die Eindämmung illegaler Praktiken im Forstsektor macht nach wie vor besondere Probleme, zum einen wegen der massiven Nachfrage und der schwachen Kontrollen in Asien, zum anderen wegen der tiefen Verstrickung gerade subnationaler Autoritäten in den drei Ländern in das Geschäft. Eine wirkungsvolle Überwachung ist dazu noch deutlich schwieriger umzusetzen als beim Fischereisektor, zumal »forest guards« in entlegenen Gebieten schnell dem Druck lokaler Machtstrukturen bis hin zu bewaffneten Übergriffen ausgesetzt sind, wie Fälle im Gola Forest an der Grenze von Liberia und Sierra Leone belegen. Die dortigen Gewaltakte haben zwar wenig mit der organisierten illegalen Abholzung

zu tun, doch Forstschutz stört mitunter eben auch Aktivitäten wie Wilderei, illegales Schürfen oder Cannabisanbau.

Um der transnational gesteuerten Abholzung entgegenzuarbeiten, wäre es wichtiger, die Kontrollen an Häfen und Grenzen mit Lkw-Transit effektiver zu machen. Besonders in Zeiten von Ausfuhrstopps würde eine solche verschärfte Überwachung eine wichtige Abschreckungsfunktion erfüllen. Doch für eine nachhaltige Regelung des Holzsektors braucht es nicht nur transparente Verfahren der Konzessionsvergabe, sondern vor allem eine intensivere Zusammenarbeit mit lokalen Gemeinschaften und subnationalen Autoritäten. Denn ohne flächendeckende Überwachung, die nicht zu erreichen sein wird, sind gerade sie es, die dabei helfen können, die im großen Stil betriebene illegale Abholzung einzudämmen. Eine solche Kooperation wird allerdings nur durch entsprechende Anreize und eine bessere Regelung der Landnutzung zu erreichen sein.

Die Netzwerke, die die Ausbeutung von Gold und Diamanten und den Handel damit kontrollieren, operieren grenzüberschreitend und sind seit längerer Zeit etabliert. Viele »dealer« oder »broker« stammen aus anderen Ländern der Region oder sind libanesischer Abstammung, aber oft schon über mehrere Generationen in dem Geschäft tätig. Da es sehr viel informelle Aushandlung in den Handelsnetzwerken gibt, ist die Grauzone von legal und illegal in diesem Sektor besonders groß. Dass die grenzüberschreitenden illegalen Aktivitäten wirkungsvoll kontrolliert werden, ist zudem kaum realistisch, da der Schmuggel von kleineren Steinen und Gold ausgesprochen einfach ist. Dagegen ist eine weitere Harmonisierung der Gesetzgebung und der Zertifizierungsverfahren zwischen den drei Ländern sinnvoll und wird bereits mit dem regionalen Ansatz der Mano River Union angestrebt. Sierra Leone beispielsweise hat mit dem Finance Act 2015 die Steuern und Abgaben auf Mineralien neu geregelt und auch für besonders wertvolle Steine eine Drei-Prozent-Exportsteuer wie in den Nachbarländern eingeführt.<sup>192</sup> Diese Anpassung reduziert die Anreize für den Schmuggel nach Liberia und Guinea. Weitere Möglichkeiten, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit bei Zertifizierungs- und Kontrollmechanismen zwischen den vier

<sup>191</sup> Greenpeace, *Africa's Fisheries' Paradise* [wie Fn. 102], S. 37.

<sup>192</sup> Kimberley Process, *Sierra Leone Annual Report 2014 to the Working Group of Monitors (WGM) of the Kimberley Process Certification Scheme (KPCS)*, S. 7, <[www.kimberleyprocess.com/en/system/files/documents/2014\\_kpcs\\_annual\\_report\\_sierra\\_leone.pdf](http://www.kimberleyprocess.com/en/system/files/documents/2014_kpcs_annual_report_sierra_leone.pdf)> (Zugriff am 1.10.2015).

Ländern zu verbessern, werden derzeit im Rahmen des regionalen Ansatzes diskutiert.<sup>193</sup> Eine Repression von unerlaubten Schürfaktivitäten, die im Kleinstbergbau stattfinden, ebenso wie von illegalen bzw. informellen Handelsstrukturen wäre dagegen kontraproduktiv. Beide Beschäftigungsformen haben eine wichtige Funktion für den Lebensunterhalt größerer Bevölkerungsgruppen, speziell das Schürfen. Da Vertrauen und persönliche Beziehungen für den Handel besonders wichtig sind, ist auch nicht davon auszugehen, dass mächtige externe Netzwerke einfach in illegale Aktivitäten einsteigen können. Wichtig wäre allerdings, dass die gut organisierten Betrugspraktiken im Bereich des Gold- und Diamantenhandels effektiver verfolgt werden, was in der Tat verbesserte Kapazitäten der entsprechenden Behörden voraussetzt. Problematisch ist das Gewaltpotential in den Fördergebieten, wo starker Drogenkonsum und Prostitution schon jetzt zu sozialen Spannungen führen. Da die Vorkommen an relativ leicht zu schürfenden Mineralien abnehmen, wären Ansätze der Gewaltprävention und alternativer Entwicklung hier sinnvoll.

Angesichts dieser mit OK verbundenen Gefahren in fragilen Staaten muss es im Interesse der Entwicklungszusammenarbeit sein, sich mit den Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität und deren Folgen auseinanderzusetzen. Gleichzeitig sind entwicklungspolitischen Akteuren in ihrem Engagement enge Grenzen gesetzt, schon mit Blick auf die Sicherheit des eigenen Personals, die verfügbaren Mittel und das Verhältnis zum jeweiligen Partnerland. Eine Behandlung aller zuvor aufgeführten Aspekte ist schon praktisch nicht möglich. Doch eine Abwägung der Zielkonflikte und Nebeneffekte bei der Bearbeitung der Gefahrenfelder zeigt, wo und wie Beiträge der EZ möglich sind. Zunächst müssen jedoch die Auswirkungen des eigenen Handelns abgeschätzt werden.

### Von »do no harm« zu »do no crime«?

EZ-Programme sollten nicht nur konflikt- sondern auch kriminalitätssensibel gestaltet sein. Eine einfache Übertragung oder Abwandlung des »do no harm«-Konzepts im Sinne eines prinzipiellen »do no crime«-

<sup>193</sup> Siehe unter anderem diesen Bericht zum Implementation Meeting des regionalen Ansatzes: John Momo, »Abidjan Hosts Regional Approach to Kimberly Process (KP) Implementation Meeting«, *Goxi* (online), 19.3.2015, <<http://goxi.org/profiles/blogs/abidjan-hosts-regional-approach-to-kimberly-process-kp>> (Zugriff am 2.10.2015).

Ansatzes<sup>194</sup> ist allerdings problematisch. Zwar mag auch die konsequente Umsetzung von »do no harm« schwierig sein. Doch eine Mikro-Konfliktanalyse durchzuführen und entsprechende Programme zu planen, die Konflikte nicht befeuern und im Idealfall auch das Friedenspotential stärken, ist grundsätzlich machbar. Aufgrund des Querschnittscharakters von OK, ihrer Präsenz in praktisch allen Bereichen des (Wirtschafts-)Lebens und ihrer Verflechtung mit Machtstrukturen ist dieser Ansatz indes nur begrenzt übertragbar. Eine Möglichkeit ist, den Fokus auf kriminelle Gewalt zu legen. Tatsächlich haben erste Geberländer Konfliktanalysen um Kriminalitätsanalysen erweitert.<sup>195</sup> Um darüber hinaus die Auswirkungen des eigenen Handels abzuschätzen, bedarf es jedoch viel weiterreichender Analyseinstrumente, die OK im Querschnitt als Teil der politischen Ökonomie erfassen können.<sup>196</sup> Daher müssten bestehende Instrumente entweder ergänzt oder neu erarbeitet werden.<sup>197</sup>

Erstes Ziel sollte dabei sein, die OK-Sachlage möglichst umfassend zu erschließen, auch wenn der Zugang zu Informationen naturgemäß schwierig ist. Diese Auswertung sollte dann im zweiten Schritt Basis für eine Priorisierung sein. Dabei sollte der Blick – aufgrund der aufgezeigten Zielkonflikte und eventueller ungewollter Nebeneffekte von Maßnahmen – nicht von vornherein auf bestimmte Gefahren wie Gewalt verengt werden. Tatsächlich wird die EZ in Anbetracht der großen Bandbreite von OK-Phänomenen und -Folgen nicht grundsätzlich Auswirkungen ihrer Programme in diesem Bereich verhindern können. Aber es ist wichtig, entsprechende Entscheidungen über Vorgehensweisen bewusst abzuwägen. Zudem ist eine solche Analyse auch hilfreich, um im Umgang mit OK sinnvolle Ansatzpunkte für eine Vernetzung mit anderen Politikfeldern auszuloten und mögliche Synergien eigener Maßnahmen zu nutzen. Denn Zielkonflikte bestehen nicht einfach zwischen Sicherheit und Entwicklung, sondern zwischen unterschiedlichen Ansätzen, von denen viele in der EZ Anwendung finden.

<sup>194</sup> James Cockayne, »Breaking the Crime Trap. Factoring Crime into Development Policy«, *Global Observatory* (online), 13.2.2014, <<http://theglobalobservatory.org/2014/02/breaking-the-crime-trap-factoring-crime-into-development-policy/>> (Zugriff am 16.3.2015).

<sup>195</sup> USAID beispielsweise führte im Dezember 2013 eine entsprechende Analyse in Niger durch.

<sup>196</sup> Kavanagh (Hg.), *Getting Smart* [wie Fn. 16], S. 30.

<sup>197</sup> Ein möglicher Ansatzpunkt für die deutsche EZ wären die bereits existierenden Politökonomischen Kurzanalysen (PÖK).

## Vernetzung gezielt stärken

Von entwicklungspolitischer Seite wird anerkannt, dass gerade global getriebene Faktoren wie transnationale OK, die sich negativ auf die Fragilität von Staaten auswirken, nur politikfeldübergreifend und in multilateraler Zusammenarbeit angegangen werden können.<sup>198</sup> In Deutschland finden sich beispielsweise in den »Ressortübergreifenden Leitlinien für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten« konkrete Verweise auf globale Strukturen und Faktoren, die lokale Fragilität auslösen und verstetigen können, wie zum Beispiel illegaler Waffen-, Drogen- und Menschenhandel sowie der Handel mit Rohstoffen.<sup>199</sup> Gleichzeitig ist erkennbar, dass es über Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik hinaus auch international zunehmend ein Interesse von Strafverfolgungsbehörden an einer Einbeziehung in Whole-of-Government-Ansätze gibt.<sup>200</sup> Grundsätzlich ist dies vor allem bei OK-Phänomenen sinnvoll, die besonders einträglich und gut organisiert sowie gleichzeitig sehr schädlich für die Länder und ihre Bevölkerung sind. In der Regel werden dies in fragilen Staaten solche OK-Formen sein, die stark von der Nachfrage in anderen Weltregionen und von externen Akteuren getrieben werden. Hier ist ein Vorgehen ohne Bemühungen um eine forcierte Abschreckung schwierig. Doch auch dann ist eine Vernetzung mit Maßnahmen des Kapazitätsaufbaus in der Strafverfolgung kein Automatismus. Denn solche Schritte müssen mit Blick auf das Gewaltpotential von OK-Akteuren, die staatliche Verwicklung in die OK und deren Bedeutung für die Lebensgrundlagen bestimmter Bevölkerungsgruppen abgewogen werden.

Da die illegale Fischerei vor der Küste der drei Fokusländer kaum mit Gewalt verbunden und eher punktuell mit dem Staat verknüpft ist, aber deutlich negative Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung hat, bietet sich dieser Sektor grundsätzlich für einen vernetzten Ansatz an. Aufgrund der besonderen Eigenschaft der OK als externer Stress-

faktor könnte es eine Handlungsoption sein, nicht nur einzelne bilaterale Programme zu vernetzen, sondern die gesamte illegale Wertschöpfungskette in den Blick zu nehmen. Tatsächlich geschieht dies bereits im Rahmen des deutschen sektorübergreifenden Fonds zur Bekämpfung der Wilderei und des illegalen Handels mit Elfenbein und Nashorn in Afrika und Asien, ein Programm, das von der GIZ koordiniert wird. Es sind nicht nur fünf deutsche Ressorts (BMZ, BMUB, AA, BMF und BMI) daran beteiligt, sondern neben den Regierungen von Partnerländern auch NGOs, der Privatsektor und internationale Organisationen wie die World Customs Organisation eingebunden.<sup>201</sup> Ein ähnliches Modell, das Ansätze der Strafverfolgung, des Managements von geschützten Gebieten und alternativer Entwicklung für lokale Gemeinschaften mit Anti-Korruptionsmaßnahmen, transregionalen Dialogforen und nachfrageorientierten Aufklärungskampagnen verbindet, ließe sich grundsätzlich für den Umgang mit illegaler Fischerei vor Westafrika vorstellen. Allerdings sind die Hürden für die Umsetzung eines solchen Konzepts aufgrund des enormen Aufwands und der erschwerten Rahmenbedingungen im maritimen Bereich ungleich höher. Fest steht jedoch, dass eine Verschärfung der Überwachung der Küstengebiete in den drei Ländern ohne eine effektivere und transparentere Regulierung und Verwaltung des Fischereisektors an Land wenig nachhaltig sein wird. Doch nicht nur dabei, sondern auch bei der Einbeziehung von Kleinfischern, die besonders von den organisierten Formen der illegalen Fischerei betroffen sind, kann die EZ einen wichtigen Beitrag leisten. Gerade wenn Kleinfischer in das Monitoring eingebunden werden sollen, bedarf es einer entsprechenden Aufklärung und Organisation sowie einer vertrauensvollen Verbindung zu den entsprechenden Behörden.

Mit Blick auf den Kokainschmuggel in der Region sind die Voraussetzungen für eine Vernetzung dieser Art nicht gegeben. Abschreckung ist hier aufgrund der teilweise starken Verflechtung von kriminellen Netzwerken mit offiziellen Stellen besonders stark an internationale Präsenz gebunden. Ein Kapazitätsaufbau mit dem Ziel, den Kokainhandel in Liberia und Sierra Leone gezielt zu bekämpfen, ist mittelfristig nur im Zusammenspiel mit Fortschritten bei der Sicherheits-

<sup>198</sup> BMZ, *Entwicklung für Frieden und Sicherheit* [wie Fn. 19], S. 13.

<sup>199</sup> Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, *Ressortübergreifende Leitlinien für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten*, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 17/10732, 19.9.2012, S. 1.

<sup>200</sup> Finn Stepputat/Lauren Greenwood, *Whole-of-Government Approaches to Fragile States and Situations*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), 2013 (DIIS Report 25/2013), S. 24.

<sup>201</sup> BMZ/GIZ, *Combating Poaching and the Illegal Wildlife Trade (Ivory, Rhino Horn) in Africa and Asia. Measure within the Fund for Cross-cutting Political Cooperation (Polifund)*, OECD Anti-Corruption Task Team Meeting, Paris, 3.11.2014. Der Polifund-Ansatz soll ähnlich auch bei der Bekämpfung illegaler Finanzströme Anwendung finden.

sektor- und Justizreform sinnvoll, in Guinea unter den gegebenen politischen Umständen sogar grundsätzlich fragwürdig. Dort geht es vorrangig um eine Stärkung von Transparenz im politischen Prozess insgesamt. Dazu wie auch bei der Sicherheitssektor- und Justizreform kann die EZ durchaus einen Beitrag leisten. Zudem wäre die Umsetzung bestimmter Empfehlungen der West Africa Commission on Drugs (WACD) ein Ansatzpunkt, insbesondere hinsichtlich der Vorsorge und Schadensbegrenzung beim Drogenkonsum. In keinem der drei Fokusländer gibt es zum Beispiel im Gesundheitsbereich nennenswerte Angebote für jugendliche Abhängige oder soziale Programme für Gemeinschaften, die besonderes mit den Folgen von Drogenkonsum zu kämpfen haben. Denkbar wären hier auch Projekte zur Gewaltprävention im Umfeld von Jugendgangs und lokalem Drogenhandel, um die schlimmsten Auswirkungen einzudämmen. Beides wäre ohne wirkliche Vernetzung möglich. Ähnliches gilt für Maßnahmen im Forstbereich sowie für Programme zur alternativen Entwicklung und zur Gewaltprävention im Milieu des Kleinstbergbaus.

### **Auswertung, Verzahnung und multilaterale Ebene**

Wie zu Beginn der vorliegenden Untersuchung dargestellt, hat die EZ grundsätzlich verschiedene Ansatzpunkte und Instrumente im Umgang mit OK. Ein erster Schritt, um diese Tools besser zu nutzen, wäre eine systematische Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit Maßnahmen in Bereichen wie Gewaltprävention, Sicherheitssektorreform, Rechtsstaatlichkeit oder alternative Entwicklung im Hinblick auf OK. Bislang gibt es für EZ-Akteure vor Ort wenig Orientierungspunkte für ein mögliches Vorgehen, wenn sie auf OK-Aktivitäten in ihrem Arbeitsbereich stoßen. So werden diese Herausforderungen umgangen oder ignoriert, zumal ansonsten negative Auswirkungen auf die laufenden Projekte befürchtet werden. Die Anwendung eines kriminalitätssensiblen Ansatzes und das Aufzeigen von denkbaren Vorgehensweisen beim Umgang mit organisierter Kriminalität könnten hier erste Abhilfe schaffen. Bei Projekten mit OK-Bezug wäre es außerdem sinnvoll, über die Laufzeit hinweg die Effekte auf die verschiedenen Gefahrenfelder zu überprüfen und die Maßnahmen gegebenenfalls entsprechend anzupassen. Elementar ist auch, die EZ-Aktivitäten an Debatten und Positionen in den fragilen Staaten selbst bzw. an internationale Prozesse wie

den »New Deal on International Engagement in Fragile States« anzubinden. Denn die Sicht auf OK und ihre Auswirkungen variiert von Land zu Land stark, was gerade bei der Einbindung lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure zum Beispiel bei der Aufklärung bedacht werden muss.

Gerade bei der Bearbeitung organisierter krimineller Aktivitäten im Bereich des (illegalen) Handels mit natürlichen Ressourcen kommt es zudem auf die regionale und globale Einbettung an. Eine Verzahnung von Projekten mit OK-Bezug in (Sub-)Regionen ist sinnvoll, wenn anzunehmen ist, dass Maßnahmen grenzüberschreitende Auswirkungen haben. Dies ist nicht nur bei einem vernetzten und umfassenden Vorgehen, zum Beispiel gegen illegale Fischerei, zu erwarten, sondern auch bei Maßnahmen im Governance-Bereich oder in grenznahen Gebieten. Manche Ansätze wie die Harmonisierung von gesetzlichen Regelungen sind per se regional ausgerichtet. In Anbetracht der unterschiedlichen politischen Situationen in den einzelnen Ländern kann die Förderung regionaler Zusammenarbeit, vor allem im Rahmen von Regionalorganisationen oder subregionalen Zusammenschlüssen wie in diesem Fall die Mano River Union<sup>202</sup> wichtig sein.

Die multilaterale Regelungsebene ist keine EZ-Domäne. Aber über Prozesse wie die Umsetzung der SDGs der Agenda 2030 kann entwicklungspolitisch Einfluss genommen werden. Es kommt nicht allein darauf an, dass OK in einem Unterziel erfasst ist, sondern darauf, dass dieses und weitere Unterziele mit OK-Bezug auch Wirkung entfalten. Nach der Verabschiedung der SDGs auf dem Weltgipfel im September 2015 wird es einerseits darum gehen, Unterziele des SDG 16 mit aussagekräftigen und gleichzeitig realistischen globalen und nationalen Indikatoren zu versehen, um die Umsetzung zu überprüfen.<sup>203</sup> Andererseits ist OK als Querschnittsthema für viele weitere SDGs relevant. Dies wird sich nicht umfassend in der Festlegung globaler Indikatoren niederschlagen, sollte aber in den weiteren Prozess und auch in anderen Foren, wie beispielsweise dem OECD-DAC, in Initiativen einfließen, zum Beispiel, wenn es um illegale Finanz-

<sup>202</sup> Zwischenstaatliche Wirtschaftsorganisation der Länder Côte d'Ivoire, Guinea, Sierra Leone und Liberia.

<sup>203</sup> Zu dieser Frage siehe Judith Vorrath/Marianne Beisheim, *Organisierte Kriminalität in der »2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung«: Indikatoren und Maßnahmen für die internationale und nationale Umsetzung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2015 (SWP-Aktuell 80/2015).

ströme geht.<sup>204</sup> Denn letztlich mögen fragile Staaten besonders gefährdet sein, doch OK wird häufig aus anderen Weltregionen heraus getrieben und gesteuert und agiert zunehmend global.

## Abkürzungen

|         |   |
|---------|---|
| AA      | Auswärtiges Amt   |
| BMF     | Bundesministerium der Finanzen  |
| BMI     | Bundesministerium des Innern  |
| BMUB    | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit    |
| BMZ     | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung    |
| CCVRI   | Conflict, Crime, and Violence Results Initiative                        |
| DAC     | Development Assistance Committee (OECD)                                 |
| DEI     | Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Bonn)                       |
| DIIS    | Danish Institute for International Studies (Kopenhagen)                 |
| DPKO    | (UN) Department for Peacekeeping Operations                             |
| ECOMOG  | ECOWAS Ceasefire Monitoring Group                                       |
| ECOWAS  | Economic Community of West African States                               |
| EJF     | Environmental Justice Foundation  |
| ESS     | Europäische Sicherheitsstrategie  |
| EZ      | Entwicklungszusammenarbeit  |
| GI      | The Global Initiative against Transnational Organized Crime             |
| GIABA   | Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa |
| GIZ     | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit                 |
| INEF    | Institut für Entwicklung und Frieden (Duisburg)                         |
| IPI     | International Peace Institute (New York)                                |
| ISS     | Institute for Security Studies (Pretoria)                               |
| IUU     | Illegal, Unreported and Unregulated (Fishing)                           |
| MDG     | Millennium Development Goals  |
| NGO     | Non-governmental Organization   |
| NPFL    | National Patriotic Front of Liberia                                     |
| OECD    | Organisation for Economic Co-operation and Development                  |
| OK      | Organisierte Kriminalität   |
| RUF     | Revolutionary United Front (Sierra Leone)                               |
| SDG     | Sustainable Development Goal  |
| TNI     | Transnational Institute (Amsterdam)                                     |
| ULIMO-K | United Liberation Movement of Liberia – Kromah Faction                  |
| UN      | United Nations  |
| UNDP    | United Nations Development Programme                                    |
| UNIPSIL | United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone          |
| UNMIL   | United Nations Mission in Liberia                                       |
| UNODC   | United Nations Office on Drugs and Crime                                |

|       |  |
|-------|--|
| UNOWA | United Nations Office for west Africa                  |
| UNSC  | United Nations Security Council                        |
| USAID | The United States Agency for International Development |
| VN    | Vereinte Nationen                                      |
| WACD  | West Africa Commission on Drugs                        |
| WACI  | West Africa Coast Initiative                           |

## Weitere SWP-Publikationen zum Thema

*Judith Vorrath/Marianne Beisheim*

### **Organisierte Kriminalität in der »2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung«. Indikatoren und Maßnahmen für die internationale und nationale Umsetzung**

SWP-Aktuell 80/2015, September 2015, 4 Seiten

*Judith Vorrath*

### **From War to Illicit Economies. Organized Crime and State-building in Liberia and Sierra Leone**

SWP Research Paper 13/2014, November 2014, 30 Seiten

*Judith Vorrath*

### **Transnationale organisierte Kriminalität in Westafrika. Mehr als ein Terrorismus- und Strafverfolgungsproblem**

SWP-Aktuell 42/2013, Juli 2013, 4 Seiten

<sup>204</sup> Siehe zum Beispiel OECD, *Measuring OECD Responses to Illicit Financial Flows*, Development Assistance Committee (DAC) Senior Level Meeting 2013, 3–4 April, OECD Conference Centre, Paris.